

TARTU ÜLIKOOL
FILOSOOFIATEADUSKOND
EESTI JA ÜLDKEELETEADUSE INSTITUUT
EESTI KEELE OSAKOND

Helen Kirspuu

KESKKONNASEADUSTIKU ÜLDOSA SEADUSE KOMMENTAARIDE
KEELELINE TOIMETAMINE

Keeletoimetaja eriala magistritöö

Juhendaja Katrin Kern

TARTU 2014

SISUKORD

Sissejuhatus	3
1. Õiguskeel	4
1.1. Õiguskeele määratlus ja liigid	4
1.2. Õigusteaduse oskuskeel vs. seaduskeel	5
1.3. Õigustekstide tunnused ja sõnastamise nõuded.....	7
2. Toimetamistöö põhimõtted.	9
2.1. Õigustekstide toimetamise eripärad	9
2.2. Mõningatest terminoloogilistest probleemidest	10
2.3. Toimetamispõhimõtted.....	11
3. Toimetamistöö analüüs	13
3.1. Ortograafiavead	13
3.2. Sõnatasandi parandused	16
3.3. Lausetasandi parandused	22
Kokkuvõte	25
Summary	26
Kirjandus	27
Lisa 1. Toimetamata ja toimetatud tekst paralleeltekstina	29
Lisa 2. Toimetatud tekst nähtavate parandustega	117

Sissejuhatus

Keeletoimetaja magistritööna toimetasin keskkonnaseadustiku üldosa seaduse (KeÜS) kommentaaride teksti kümne esimese paragrahvi kommentaare.

Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaarid on valminud kaheksa autori ühistööna ja selle tellija on SA Keskkonnaõiguse Keskus. Kuna kommentaarid tuginevad seaduse algsele tekstile, ent selle teksti muudatuste jõustumist on oodata juba käesoleval aastal, siis töö keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaaride täiendamisega jätkub.

Seaduse kommentaaride näol on tegemist õiguskeelega, täpsemalt aga õigust või õiguslikke nähtusi selgitava tekstiga. Õigust või õiguslikke nähtusi selgitavad tekstid on laiale ringile määratud õigustekstid, milles selgitatakse õigusaktide sisu, antakse ülevaateid õiguskaitseasustuste tegevusest, esitatakse kohtukroonikat jne. Selliste tekstide puhul on põhirõhk asetatud üldarusaadavusele ja kergloetavusele (Ametniku ... 2003: 10). KeÜS-i kommentaaride keelelise toimetamise käigus üritasin lähtuda eeskätt arusaadavuse ja loetavuse printsiibist. Samas aga aetas seaduse keelekasutus mulle toimetamisel rangemad piirid.

Magistritöö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis vaatlen õiguskeele määratlust ja seda, mida eri autorid õiguskeele all mõistavad. Lisaks teen lühiülevaate õiguskeele liikidest ja selle tunnustest. Teises peatükis käsitlen probleemkohti, millega seaduse kommentaaride keelelise toimetamise käigus kokku puutusin, ning kolmandas peatükis analüüsin tehtud parandusi.

1. Õiguskeel

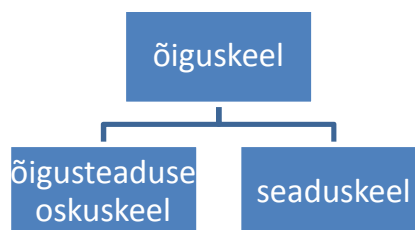
1.1. Õiguskeele määratlus ja liigid

Õiguskeele aluseks on üldkeel, kuid oma olemuselt on ta siiski allkeel. See tähendab eelkõige seda, et õiguskeelele on omased erilised terminid, mille hulk ja olemus õigusvaldkonniti erineb (Mattila 2002: 3–4).

Krista Kerge (Kerge 1995: 6) on leidnud, et õiguskeele puhul pole tegu süsteemse allkeelega. Tema arvamuse kohaselt tähendab termin *õiguskeel* lihtsalt eestikeelsete õigustekstide keelt, mille vahendid on:

- 1) eesti keele (neutraalne sõnavara);
- 2) õigusterminid;
- 3) reguleeritavate valdkondade terminid;
- 4) tänapäeva eesti kirjakeele grammatika.

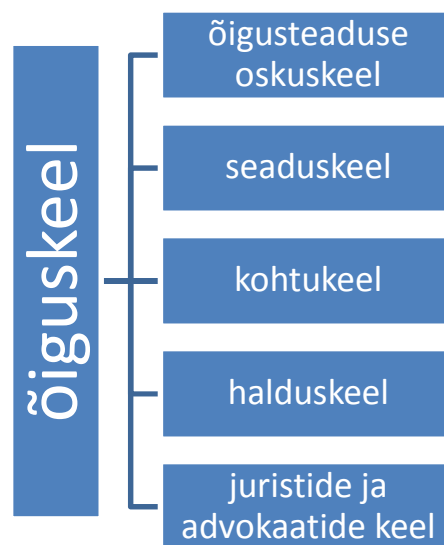
Samas leiab Uno Mereste (Mereste 2000: 445), et sõna *õiguskeel* sobib hästi eesti keele üldsüsteemi kuuluva kahe, substraadilt lähedase allkeele – õigusteaduse oskuskeele ja õigusaktide keele – ühisnimetuseks.



Joonis 1. Õiguskeele määratlus U. Mereste järgi.

Ka „Ametniku keelekäsiraamatus” tõdetakse, et õiguskeel on kahesisuline. Üldiselt mõeldakse selle all õigusoskuskeelt, kuid samas võib see tähistada ka õigusaktide keelt, kitsamalt normatiivaktide ehk õigustloovate aktide keelt (Ametniku ... 2003: 10).

Soome keeleteadlane H. Mattila (Mattila 2002: 5) aga ei liigita õiguskeelt üksnes õigusteaduse oskuskeeleks ja seaduskeeleks, vaid tema liigitus põhineb õiguskeele kasutuseesmärgil. Autor peab sellist liigitust põhjendatuks, kuna erinevate kasutajarühmade keelel on oma iseloomulikud jooned. Selliselt saab õiguskeele jagada õigusteaduse oskuskeeleks, seaduskeeleks, kohtukeeleks, halduskeeleks ning juristide ja advokaatide keeleks.



Joonis 2. Õiguskeele liigitus H. Mattila järgi.

1.2. Õigusteaduse oskuskeel vs. seaduskeel

Seoses siinse magistritööga pakuvad huvi eeskätt õigusteaduse oskuskeel ja seaduskeel, kuna seaduse kommentaaride teksti mõjutavad ühtviisi mõlemad. Tulenevalt sellest, et seaduse kommentaare kirjutades tuleb autoritel sageli kasutada seaduse sõnastust, võib seaduse kommentaaride puhul leida ühisjooni seaduskeeleaga. Samas on aga autorite keelekasutus mõjutatud ka õigusteaduse oskuskeelest, kuna üksnes selle abil saab õigust või õiguslikke nähtusi selgitada.

Õigusteaduse oskuskeel e õigusterminoloogia on vajalik õigusteaduslike probleemide täpseks mõistmiseks, püstitamiseks ja lahendamiseks. Seda peavad hästi tundma õigushariduse omandanud spetsialistid – kitsas keeleühiskond –, et õigusprobleeme teaduslikult käsitleda (Mereste 2000: 442). Õigusteaduse oskuskeelt iseloomustab

täpsus ja üheselt mõistetavus ning lisaks kasutab see rohkelt õigustermineid, võõrsõnu ning ladinakeelseid väljendeid. Õigusteaduse oskuskeel mõjutab seaduskeelt uute õigusterminite kasutuselevõtu ning olemasolevate täpsustamise kaudu (Ametniku ... 2003: 10).

Seaduskeel e õigusaktide keel peab olema hästi arusaadav enamikule selle sihtgrupist. Õigusaktide keelel puudub kitsam, piiratud keelerühm ja selle kasutajaskond peaks kehtivast õiguskorrast ühtviisi aru saama. Õigusakti sõnastus peab lisaks täpsusele olema ka neutraalne. Seetõttu ei kasutata seaduskeeles ülekantud tähendusega sõnu, kirjanduslikke väljendeid ega võrdlusi, ei väljendata suhtumist isikutesse ega nähtustesse, ei kirjeldata fakte, sündmusi ega tundeid.

Õigusteaduse oskuskeelt kasutatakse teadustöös, õigusaktide keelt aga ühiskonnale üldtähtsate probleemide lahendamisel. Seaduskeelt on vaja selleks, et inimestele nende õigusi ja kohustusi teatada, õigusteaduse oskuskeelt aga selleks, et õigusprobleeme teaduslikult käsitleda ning seaduskeeles väljendatud teaduslikult kirjeldada ja analüüsida (Mereste 2000: 415).

Õigusteaduse oskuskeelt kasutatakse peamiselt õigusteaduslikes kirjutistes, seaduskeelt aga seadustes. Seetõttu peab seaduskeel olema hea üldkeel ja selles peab leiduma sõnu nii õigusteaduse oskuskeelest, reguleeritavate alade oskuskeelest kui ka üldkeelest. Erinevused seaduskeeles ja õigusteaduse oskuskeeles vahel seisnevad peamiselt väljendusviisis. Kuna seaduse sõnastus peab väljendama üldkohustuslikke käitumisreegleid – õigustusi, käske ja keelde –, peab seaduse stiil olema range, autoriteetne ja lakooniline. Õigusteaduslike tööde autorid aga valivad esituslaadi ise, lähtudes oma kirjutise eesmärgist (Mõttus 1997: 44–45).

1.3. Õigustekstide tunnused ja sõnastamise nõuded

Soome keeleteadlane H. Mattila (Mattila 2002: 81–148) on pidanud õigustekstide tunnusteks

- 1) täpsust;
- 2) informatiivsust;
- 3) üldkehtivust;
- 4) süsteemsust;
- 5) liigendatust;
- 6) formaalsust;
- 7) lühendite rohkust;
- 8) nimisõnade rohkust;
- 9) arhailisust ja vääriskust.

Mis puudutab aga õigustekstide sõnastamise nõudeid, siis laienevad sellele kõik üldkeelee nõuded, kuid samas tuleb silmas pidada, et õiguskeel erialakeelena on paljudel juhtudel suunatud laiemale sihtrühmale kui üksnes erialainimesed. See aga tähendab, et õiguskeelelt nõutakse samal ajal nii täpsust kui ka üldarusaadavust (Narits 2002).

„Ametniku keelekäsiraamatus” on toodud õigustekstide sõnastuse nõuetena esile arusaadavuse ja ühemõttelisuse nõue. Arusaadavust aitab oluliselt parandada see, kui vältida liiga pikkade sõnade ja lausete kasutust. Ühemõttelisuse nõude puhul on oluline silmas pidada, et lühikesed ja täpse tähendusega sõnad on arusaadavamad kui abstraktsed sõnad ning teksti on kergem lugeda ja mõista, kui abstraktsete teo- ja omadusenimetuste asemel kasutada tegusõnu (Ametniku ... 2003: 12–13).

I. Kukk on toonud oma uurimuses „Õiguse ja halduse keele valdkonnauuringu aruanne” (Kukk 2002: 8) välja õigusaktide sõnastamise nõuded, mida võib käsitada ka laiemalt kui õigustekstide sõnastamise nõudeid. I. Kuke järgi on õigusaktide sõnastamise nõueteks

- 1) lakoonilisus – tekst peab olema sõnastatud täpselt, kuid seejuures võimalikult napisõnaliselt, vältida tuleb nii vaeg- kui ka liigsõnalisust;
- 2) adekvaatsus – teksti sõnastusest peab üheselt selguma selle mõte, terminikasutus peab olema järjekindel, vältida tuleb mõtet muutvaid sõnajärjevigu;
- 3) trafaretsus – sama mõtet tuleb väljendada alati võimalikult samas sõnastuses ja sarnaseid suhteid reguleerivad normid tuleb sõnastada samasuguste väljendite abil, terminikasutus peab olema järjekindel;
- 4) üldarusaadavus – sõnastus peab olema selline, et sellest saaks aru ka inimene, kellel ei ole igapäevast kokkupuudet õigusaktidega.

2. Toimetamistöö põhimõtted.

2.1. Õigustekstide toimetamise eripärad

Seaduse kommentaaride keelekasutus on mõjutatud nii seaduskeelest kui ka õigusteaduse oskuskeelest ning täpsemalt on nende näol tegemist õigust ja õiguslikke nähtusi selgitavate tekstidega, mille puhul on põhirõhk asetatud üldarusaadavusele ja kergloetavusele (Ametniku ... 2003: 10). Seega tuli mul toimetamise käigus eelkõige silmas pidada just arusaadavuse ja loetavuse nõuet.

KeÜS-i kommentaaride keelelise toimetamise käigus tuli mul muu hulgas lähtuda ka keskkonnaseadustiku üldosa seaduse ja ka mitmete teiste keskkonnavalaste seaduste keelekasutusest. Seda tuli järgida eeskätt terminikasutuse ja ka mitmete nominaalstiilis väljendite puhul, mida ma seaduse tekstist tulenevalt parandada ei saanud.

Õiguskeele peamine tunnus on abstraktsioon, mis väljendub nominaalstiili eelistamises. Nominaalstiilis lausetes kasutatakse verbi asemel üldjuhul sellest tuletatud teonime. Samas on aga nimisõnade ohtra kasutamise tagajärjeks suhteliselt ilmetud tekstid ning selle õigustamatu kasutamine toob kaasa nn nimisõnatõve. Kahtlemata on aga nominaalstiil õigustatud siis, kui teonime ja tühiverbi ühendi abil väljendatu kannab teistsuguse tähendusega teavet kui tegusõna (Narits 2002). Üldiselt aga kasutatakse Eesti seadustes *mine*-vorme põhjendamatult palju. Ladusas keelekasutuses on just verbil oluline roll – see liigendab tekstivoolu ja teeb selle dünaamiliseks (Ametniku ... 2003: 119).

Lisaks tuleb õigustekste parandades olla ettevaatlik sõnade järjekorra muutmisega, kuna õiguskeeles võib sõna asukoha muutmine ka lause mõtet oluliselt muuta. Seega tuli toimetamise käigus ette sedagi, et minu välja pakutud ümbersõnastus ei leidnud autorite heakskiitu, kuna sõnade asukoha muutmine oleks muutnud lause tähendust.

2.2. Mõningatest terminoloogilistest probleemidest

Teksti toimetamise käigus puutusin kokku ühe terminiga, mille kasutamise suhtes keskkonnavalastes õigusaktides olen eriarvamusel, kuid mida ma tulenevalt selle kasutusest mitmes keskkonnavalases õigusaktis, ja eelkõige KeÜS-is kahjuks muuta ei saanud. Nimelt on terminil *heide* vastavalt „Eesti keele seletavale sõnaraamatule“ (EKSS) kaks tähendust:

heide <heite 18><s> üks heitmise juhtum

heide <heitme 17><s> <hrl. pl.> kasutamatusena kõrvaleheidetu

Kuna KeÜS-i kommentaaride tekstis oli neid termineid kasutatud ebajärjekindlalt (kord üht, siis teist varianti), pidin parandamisel lähtuma KeÜS-i tekstist, kus on kasutusel esimene variant ehk *heide* <heite>. Kuna KeÜS-i ühe autori H. Veinla järgi (Veinla 2011) on termin *heide* keskkonnaseadustiku üldosa seaduse eelnõus sõnastatud nii, et see kajastaks eeskätt heitmise kui tegevuse materiaalsel ja mõõdetavat tulemust, mitte aga heitmise protsessi ennast, siis leian, et kasutusel peaks olema hoopiski variant *heide* <heitme>. Termin täpsuse kriteeriumiks loetakse seda, et ta ei seonduks millegagi, mis võiks viia õigest mõistest kõrvale. Täpsemaks loetakse seda sõna või sõnaühendit, mis paremini mõistele osutab (Mõttus 1997: 35).

Lisaks torkas tekstis silma ebajärjekindlus ka terminite *meetmete võtmine* ja *meetmete rakendamine* kasutuses. Õigustekstide adekvaatsusnõudest tulenevalt tuleb termini varieeruvust üldjuhul vältida. Adekvaatsusnõuet toetab ka trafaretsusnõue, mille kohaselt tuleb ühtviisi sõnastada nt seadusesätete muutmise ja täiendamise otsuse paragrahvid, seadustekstides kohta ja aega määravad sätted, tingimuste või eelduste loetelud jne (Ametniku ... 2003: 36). Kuna aga terminite *meetmete võtmine* ja *meetmete rakendamine* puhul on tegemist sünonüümidega, siis otsustasin jätta siinkohal terminikasutuse ühtlustamata. Lisaks leidub nimetatud terminite kasutuses ebajärjekindlust ka KeÜS-i tekstis endas. Samas on aga seadusteksti terminivariantide puhul alati oht, et nende sisu hakatakse tõlgendama erinevalt. Juhul kui mõnda mõistet

tähistab kaks sisuliselt võrdset terminit, siis esineb oht, et kummalegi neist võidakse hakata eri sisunüansse otsima (Mõttus 1997: 36).

Toimetamise käigus üritasin leida ka sobivat omakeelset vastet sõnale *regulatsioon*. Üks võimalus oleks olnud kasutada selle asemel sõna *seadusandlus*, kuid paraku ei hõlmaks see siiski kogu *regulatsiooni* sisu. „Suur inglise-eesti majandussõnaraamat“ pakub inglise keelse sõna *regulation* vasteteks: reguleerimine, regulatsioon; eeskiri, juhtnõor, instruksioon; ettekirjutus, statuut, juhise, reegel, juhend, korraldus, määrus. Seega on selge, et sõna *regulatsioon* tähendus hõlmab oluliselt laiemat valdkonda kui üksnes seadusandlus. Tulenevalt sellest, et võõrsõnale *regulatsioon* puudub üks ühele vastav omakeelne vaste, jätsin antud sõna tekstis muutmata.

Üheks probleemkohaks osutus ka see, et KeÜS-i kommentaaride tekstis ei eristata sõnu *mõiste* ja *termin*, vaid neid kasutatakse sünonüümidenä. Kui lähtuda sellest, et termin on mõiste üks keelelisi väljendusi, siis peaks neid kahte sõna tähenduslikult rangelt lahus hoidma. Samas aga leiab A. Tavast (Tavast 2013: 70), et kuna enamik inimesi peab mõistet ja terminit sünonüümiks, siis on lihtsam leppida asjaoluga, et sõnal *mõiste* ongi kaks tähendust ja sõna *mõiste* võib kasutada ka *termini* tähenduses. Seega jätsin sõnade *mõiste* ja *termin* kasutuse sünonüümidenä parandamata.

2.3. Toimetamispõhimõtted

KeÜS-i kommentaaride keelelise toimetamise käigus lähtusin eelkõige kergloetavuse ja arusaadavuse põhimõttest, kuna just need põhimõtted on õigust selgitavate tekstide puhul eriti olulised.

Üheks loetavust kergendavaks paranduseks oli suurtähtlühendite puhul käändelõpu märkimine alates omastavast käändest, mis on hetkel kehtivate ortograafiareeglite kohaselt vaba (Illaru 2011). Kuna türevokaali võib selguse huvides märkida (*KeÜS-i sättes*), aga ka ära jätta (*KeÜS-s sätestatud*), siis lähtusin türevokaali äranäitamisel eelkõige teksti parema loetavuse põhimõttest. Kuna KeÜS-i kommentaarides viidatakse väga paljudele teistele keskkonnaalastele seadustele, siis leian, et türevokaali näitamine aitab oluliselt parandada teksti voolavust. Türevokaali kasutus suurtähtlühendite

käänamisel on olnud siiani erinevates seaduse kommentaarides varieeruv (nt võlaõigusseaduse kommentaarides on see kasutusel, kuid põhiseaduse kommentaarides mitte).

KeÜS sätted → KeÜS-i sätted

Kergloetavuse ja arusaadavuse põhimõttest lähtuvalt ühtlustasin ka terminite esiletoomist tekstis. Kui algses tekstis olid terminid enamjaolt esile toomata ning kohati oli selleks kasutatud poolpaksu kirja või jutumärke, otsustasin kasutada terminite esiletoomiseks läbivalt kaldkirja. Kaldkirja kasuks otsustasin ka seetõttu, et esiletoomist vajavaid termineid oli tekstis väga palju ning poolpaksu kirja kasutamine oleks muutnud teksti liialt kirjuks.

Kuna KeÜS-i kommentaaride tekstis viidatakse korduvalt mitmetele keskkonnaalastele seadustele, tuli mul pidevalt kontrollida ka viidatud seaduste terminikasutust ja sõnastust, sest parandusi tehes tuli mul lähtuda konkreetse seaduse keelekasutusest. Kui ülejäänud keskkonnaalastes seadustes on otsustatud kasutada terminivarianti *heide* <*heite*>, siis näiteks säästva arengu seaduses räägitakse hoopis *heitmekogusest*, mitte aga *heitekogusest*. Seega ei saanud säästva arengu seaduse keelekasutusest tulenevalt seda terminit KeÜS-i tekstis ühtlustada.

3. Toimetamistöö analüüs

Toimetamistöö analüüsis olen eraldi välja toonud KeÜS-i kommentaaride tekstis esinenud ortograafiavead, sõnatasandi parandused ja lausetasandi parandused. Kõige rohkem tuli tekstis teha sõnatasandi parandusi, samas kui ortograafiavigu leidis küllaltki vähe. Lasetasandi parandused on aga kantud eeskätt kergloetavuse ja arusaadavuse põhimõttest. Alltoodud näidete näol on tegu üksnes juhusliku valimiga tehtud parandustest.

3.1. Ortograafiavead

Numbrite kirjutamine

Sõna *kuni* asendamiseks oli tekstis kohati kasutatud sidekriipsu.

§-des 24-27 → *§-des 24-27*

Kuna protsendimärki kasutatakse üksnes koos numbritega kirjutatud arvuga, siis tuli asendada % sõnalise vastega.

nimetatud % piiresse → *nimetatud protsendi piiresse*

Vääveldioksiidi piirtaseme väärtuse märkimisel tuli lisada ülaindeks.

20 µg/m₃ → *20 µg/m³*

Eriti peente tahkete osakeste piirväärtusel tuli aga lisada alaindeks.

PM_{2,5} → *PM_{2,5}*

Täheortograafia

Kohati esines ka trükivigu.

keskkonnalane → *keskkonnalane*

väliõhku → *väliõhku*

üks keskkonnaohu tunnusest → üks keskkonnaohu tunnustest

lõimispõhimõte → lõimimispõhimõte

teadussaavustega → teadussaavutustega

keskkonnaelemente mõjutatavate teguritena → keskkonnaelemente mõjutavate teguritena

Leidus põhjendamatut suure algustähe kasutust.

EL Toimimise Lepingu → EL-i toimimise lepingu

Lühendamine

Sõna *versus* oli jäetud tekstis kohati lühendamata, samas kui üldjuhul oli ta lühendatud kujul ning ühtlasi oli paaris kohas jäetud lühend *vs.* kaldkirja panemata.

versus → vs.

Kirjavahemärkide kasutus

Komad

Leidus lauseid, kust koma oli puudu.

Inimese tervisele avalduva mõjuga seonduvad ennekõike keskkonnakvaliteedi piirväärtused (vt KeÜS § 7 lg 3 kommentaar)_mille üheks peamiseks eesmärgiks tavaliselt ongi inimese tervise kaitse. → Inimese tervisele avalduva mõjuga seonduvad ennekõike keskkonnakvaliteedi piirväärtused (vt KeÜS-i § 7 lg 3 kommentaari)_mille kehtestamise peamine eesmärk ongi inimese tervise kaitse.

Samas tuli parandada ka liigset komakasutust. Kuna *des-* ja *mata-*lauselühendi komareegleid *valt*-tarindi eraldamiseks ei rakendata, siis siin on koma siin üleliigne.

Tulenevalt KeÜS-s sätestatud käitaja kohustustest, peab ka käitaja omaalgatuslikult keskkonnariske hindama → Tulenevalt KeÜS-is sätestatud käitaja kohustustest, peab ka käitaja omaalgatuslikult keskkonnariske hindama

Sidekriips

Leidus sidekriipsu kasutust mõttekriipsu asemel.

Õigupoolest on kahju heastamine teisene eesmärk - esmajoones tuleb vältida kahju tekkimist. → Õigupoolest on kahju heastamine teisene eesmärk = esmajoones tuleb vältida kahju tekkimist.

Parandada tuli ka mõttekriipsu kasutust sidekriipsu asemel

keskkonnanõuete või -tingimuste → keskkonnanõuete või -tingimuste

Kaldkriips

Kaldkriipsu ette ja järele jäetakse tühik üksnes siis, kui emmal-kummal pool kaldkriipsu on sõnaühend. Üksikute sõnade puhul tühikut ei jäeta.

Raskus / Tõenäosus → Raskus/Tõenäosus

Jutumärgid

Kogu tekstis tuli ühtlustada jutumärgide kasutust.

Lisaks olid jutumärgid puudu teose pealkirjast.

Eesti keele seletav sõnaraamat → „Eesti keele seletav sõnaraamat”

Terminite esiletoomine tekstis

Kuigi terminite esiletoomist ei saa lugeda päris ortograafia teemaks, samas aga pole tegemist ka sõnatasandi parandusega, olen käsitlenud seda siiski ortograafia vigade jaotises. Kuna algses tekstis oli terminite esiletoomine ühtlustamata (enamjaolt olid

terminid üldse esile toomata, kohati oli kasutatud poolpaksu kirja ja kohati jutumärke), siis otsustasin kasutada mõistete esiletoomiseks kaldkirja.

Näiteks kattub tööstusheite seaduse mõiste „heite piirväärtus“ täpselt KeÜS vastava terminiga ning „käitaja“ mõiste on määratletud põhimõtteliselt samamoodi. → Näiteks kattub tööstusheite seaduse mõiste heite piirväärtus täpselt KeÜS-i vastava terminiga ning käitaja mõiste on määratletud põhimõtteliselt samamoodi.

3.2. Sõnatasandi parandused

Terminoloogia ühtlustamine

Tekstis oli kasutatud vaheldumisi erinevaid omastava käände vorme sõnast *heide*. Paranduste tegemisel lähtusin seaduse tekstist, kus on kasutusel vorm *heide* <heite>.

Heitme mõiste on Eesti keskkonnaseadustes laialdaselt, kuid mitte alati päris ühtse tähendusega kasutusel olnud. → Heite mõiste on Eesti keskkonnaseadustes laialdaselt, kuid mitte alati päris ühtse tähendusega kasutusel olnud.

Lisaks tuli ühtlustada terminikasutust ka *meetodite* ja *meetmete* osas.

tuleb kasutada selliseid meetodeid → tuleb võtta selliseid meetmeid

Tähiste kasutamise ühtlustamine

Tekstis oli kasutatud *süsihappegaasi* keemilist tähist CO_2 , samas kui nt SO_2 asemel oli kasutatud terminit *vääveldioksiid*. Seega asendasin ka CO_2 ühtlustamise ja parema mõistetavuse eesmärgil sõnalise vastega.

CO_2 → *süsihappegaas*

Sõnakordused

Parandada tuli sõnakordust.

tarbijakaitse ja tervisekaitse nõuded → tarbija- ja tervisekaitse nõuded

Lisaks tuli parandada ka sõnatüve kordusi.

Keskkonnariski väljaselgitamisel tuleb ennekõike juhinduda õigusaktides sätestatust, kuid juhtumipõhise rakendamise juhtudel ... → Keskkonnariski väljaselgitamisel tuleb juhinduda ennekõike õigusaktides sätestatust, kuid juhtumipõhise rakendamise korral ...

KeÜS § 3 teine lõige sätestab, et kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, ... → KeÜS-i § 3 teine lõige sätestab, et kui seaduses ei ole ette nähtud teisiti, ...

Võõrsõnad

Asendasin tekstis verbi *defineerima* omasõnaga *määratlema*. Samas jätsin sõna *definitsioon* nii mitmeski kohas sõnaga *määratlus* asendamata, kuna nii oli võimalik vältida liigset sõnakordust.

KeÜS 1. peatüki teises jaos on defineeritud keskkonnaõiguse valdkonnaülesed põhimõisted. → KeÜS-i 1. peatüki teises jaos on määratletud keskkonnaõiguse valdkonnaülesed põhimõisted.

Asendasin võõrsõna *printsip* omasõnaga *põhimõte*.

ettevaatus- ning vältimisprintsipist tulenevalt → ettevaatus- ning vältimispõhimõttest tulenevalt

Sarnassõnad

Korduvalt oli eksitud paronüümide *käsitama* ja *käsitama* kasutusega.

*Mõjuna kultuuripärandile saab käsitleda näiteks mõju hiiekohtadele ... →
Mõjuna kultuuripärandile saab käsitada näiteks mõju hiiekohtadele ...*

Lisaks oli eksitud paronüümide *jälgima* ja *järgima* kasutusega.

*Tulenevalt Euroopa Kohtu praktikast (C–98/03) tuleb sama reeglit jälgida ... →
Tulenevalt Euroopa Kohtu praktikast (C–98/03) tuleb sama reeglit järgida ...*

Leidus ka eksimus sõnade *määratlema* ja *kindlaks määrama* kasutusel.

*... vältimispõhimõtte rakendamise instrumendiks on keskkonnakaitselood, mis
määratlevad keskkonnakasutuse tingimused, ... → ... vältimispõhimõtte
rakendamise instrumendiks on keskkonnakaitselood, mis määravad kindlaks
keskkonnakasutuse tingimused, ...*

Valed sõnavormid

sagemini → sagedamini

Sidendivead

Kõige enam leidus tekstis ühendsidesõnade *nii ... kui ka* väärkasutust. Enamjaolt oli ära jäetud *ka*.

*KeÜS käitise mõistega on hõlmatud nii paiksed kui liikuvad tehnilised üksused, ...
→ KeÜS-i käitise mõistega on hõlmatud nii paiksed kui ka liikuvad tehnilised
üksused, ...*

Leidus ka vigu sidendite *ja/ning* kasutamisel. Kuigi sidendid *ja/ning* on samatähenduslikud, on õigustekstis otstarbekas kasutada neid *nii*, et *ning* seob loetelu kõrgema tasandi liikmeid ja *ja* madalama tasandi omasid (Ametniku ... 2003: 71). Alltoodud näite puhul seob sidend sama tasandi liikmeid ja puudub vajadus sidesõna *ning* kasutamise järele.

... mis oleks pikemas perspektiivis võitvad nii keskkonna kui majandusliku ning sotsiaalse arengu jaoks. → ... mis oleksid pikemas perspektiivis kasulikud nii keskkonna kui ka majandusliku ja sotsiaalse arengu seisukohalt.

Kui aga lauses läheb vaja kaht ühendavat sidesõna, siis pannakse *ning* tavaliselt teisele kohale. Kui sarnaseid sidendeid on aga enam kui kaks, võib sidendeid *ja* ja *ning* varieerida, kuid esimesele kohale võiks jääda *ja*.

Sellised seadused nagu keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (KeHJS) ja välisõhu kaitse seadus (VÕKS) aitavad kultuuriväärtuste keskkonnahäiringute eest kaitsmisele kaasa. → Sellised seadused, nagu keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (KeHJS) ning välisõhu kaitse seadus (VÕKS) aitavad kultuuriväärtuste keskkonnahäiringute eest kaitsmisele kaasa.

Rektsioonivead

Sõna *paralleelselt* laiend peab olema kaasäitlevas, mitte aga alaleütlevas käändes (Erelt 2011: 38).

Paralleelselt saastamise mõistele ... → Paralleelselt saastamise mõistega ...

Verb *panustama* nõuab sisseütlevat, mitte aga alaleütlevat käännet (Mäearu 2011: 34).

Keskkonnasõbralikumad liikmesriigid on ühise õiguse loomisel tihti kohanud keskkonnakaitsele vähem panustavate liikmesriikide vastuseisu. → Keskkonnasäästlikumad liikmesriigid on tihti kohanud ühise õiguse loomisel keskkonnakaitsele vähem panustavate liikmesriikide vastuseisu.

Verb *laienema* nõuab alaleütlevat käännet (Mäearu 2011: 24).

Lõimispõhimõtte KeÜS-s sätestamine toob kaasa selle selgesõnalise laienemise ka EL õigusest mõjutamata eluvaldkondadesse. → Lõimispõhimõtte KeÜS-is sätestamine toob kaasa selle selgesõnalise laienemise ka EL-i õigusest mõjutamata eluvaldkondadele.

Öeldise arvuvorm

Leidus ka eksimus öeldise arvuvormiga. Öeldis on enamasti ainsuses ka kogust väljendavate hulgasõnade *osa*, *enamik hulk* jne puhul (Erelt 2011: 17).

Seetõttu peavad osad teoreetikud õigemaks ... → Seetõttu peab osa teoreetikuid õigemaks ...

Nominalisatsioon

Kuna parandusi tehes pidin lähtuma eelkõige seaduse sõnastusest, siis seaduskeele nominalisatsioonirohkusest tulenevalt ei olnud mul paljudes kohtades võimalik seda parandada. Lisaks tuleb silmas pidada, et alati ei ole võimalik teonime või verbituletise ja tühiverbi ühendeid tegusõnaga asendada, kuna selliste sõnaühendite abil väljendatu võib kanda teistsuguse tähendusega infot kui tegusõna (nt korraldati *kohtumine* vs. *kohtuti*) ning sellisel juhul seda parandada ei tohiks. Juhul kui lause mõte sellest ei muutu, on aga soovitatav *mine*-tuletised muuta verbi *da*-tegevusnimeks või *des*-vormiks ja seda eelkõige just teksti parema loetavuse huvides.

Koondmõiste väljatöötamine, ... , on vajalik → Vajalik oleks välja töötada koondmõiste ...

... keskkonnakaitse meetmete kohaldamisel ... → ... keskkonnakaitse meetmeid kohaldades ...

... õiguslike otsuste langetamisel. → ... õiguslikke otsuseid langetades.

Poolt-tarindi põhjendamatu kasutus

Kui teksti tähendus ei kannata, on soovitatav *poolt*-tarindit vältida (Mäekivi 2013: 55).

Keskkonnaseisundi poolt kõige sagemini mõjutatavaiks põhiõigusteks on ... → Põhiõigused, mida keskkonnaseisund kõige sagedamini mõjutab, ...

Tarbetud lt-määrsõnad

Ületuletuse teel saadud *lt*-määrsõnad muudavad tarbeteksti kantseliitlikuks.

Mõju toimib keskkonnale, inimese tervisele, heaolule ja varale või kultuuripärandile otseselt, ilma vahelülideta. → Mõju avaldub keskkonnale, inimese tervisele, heaolule ja varale või kultuuripärandile otse, ilma vahelülideta.

Samuti mõjub kantseliitlikult verb *olema* + *v-* või *tav-*kesksõna

Viimasena nimetatu puhul on KeÜS regulatsioon haldusmenetlust puudutav vaid osaliselt. → Viimati nimetatu puhul puudutab KeÜS-i regulatsioon haldusmenetlust vaid osaliselt.

Sõna *läbi* on meil olnud keeleajalooliselt kasutusel liikumistee tähistajana ning eelkõige näidatakse sellega ruumist, avausest vms läbiminekut (EKK 2007: 486)

Saastamist saab kontrollida läbi keskkonnalubade. → Saastamist saab kontrollida keskkonnalubade abil.

Kaassõnana on *osas* enamasti tarbetu või sobib selle asemel mõni muu kaassõna (Pullerits 2010: 32)

Riski mõiste hõlmab nii mõju, mille tekkimise või kahjulikkuse osas puudub teaduslik kindlus kui ka mõju, mille osas kahtlused puuduvad ... → Riski mõiste hõlmab nii mõju, mille tekkimise või kahjulikkuse kohta puudub teaduslik kindlus kui ka mõju, mille kohta kahtlused puuduvad ...

Leidus alaleütleva käände ülekasutust, mis on samuti iseloomulik paberlikule keelekasutusele.

Keskkonnakasutusega kaasnevaid mõjutusi keskkonnale reguleeritakse keskkonnanormatiividega. → Keskkonnakasutusega kaasnevaid keskkonnamõjutusi reguleeritakse keskkonnanormatiividega.

... on aluseks vee kvaliteedi hindamisele. → ... on vee kvaliteedi hindamise aluseks.

Palju leidus liigset saava käände kasutust, mis mõjub samuti kantseliitlikult. Üldjuhul märgib saavas käändes määrus omaduste või seisundite juhuslikkust ja nende ajutist iseloomu. Seega tuleks otsustada, kas nt *eesmärke* on vaja esitada ajutistena või mitte (Pullerits 2010: 39).

Tulenevalt ELL-i art 3 lg-st 3 on ühenduse poliitiliseks eesmärgiks ... → Tulenevalt ELL-i art 3 lg-st 3 on ühenduse poliitiline eesmärk ...

Heitme allikaks võib olla igasugune inimtegevus, ... → Heite allikas võib olla igasugune inimtegevus, ...

Säästva arengu kontseptsiooni sisuks on ... → Säästva arengu kontseptsiooni sisu on ...

3.3. Lausetasandi parandused

Öeldise teise koha põhimõte

Palju oli eksimusi öeldise teise koha reegli vastu. Lauset aitab loetavamaks muuta see, kui järgida põhimõtet, et öeldis peaks püsima lauses teisel kohal (Kern 2012: 38).

...mida seadusandja senises regulatsioonis üldiselt lubamatuks on pidanud. → ... mida seadusandja on pidanud senises regulatsioonis üldiselt lubamatuks.

... eeldatavalt olulisel keskkonnamõjul on ... → ... eeldatavalt on olulisel keskkonnamõjul ...

Seega kombineeritud lähenemisviis kujutab endast ... → Seega kujutab kombineeritud lähenemisviis endast ...

... mille kohaselt keskkonnakahju oht on piisav tõenäosus. → ... mille kohaselt on keskkonnakahju oht piisav tõenäosus.

... mis võimalikult suures ulatuses vähendab ... → ... mis vähendab võimalikult suures ulatuses ...

... mille kohaselt keskkonnakaitse edendamiseks peetakse ka loodusliku kultuuripärandi uurimist ja tutvustamist. → ... mille kohaselt peetakse keskkonnakaitse edendamiseks ka loodusliku kultuuripärandi uurimist ja tutvustamist.

Sisult seotud sõnade asukoht lauses

Sisult kokkukuuluvad sõnad peaksid olema lauses võimalikult lähestikku (Kern 2012: 41).

Piiri loodus- ja tehiskeskkonna vahele on raske tõmmata. → Loodus- ja tehiskeskkonna vahele on raske piiri tõmmata.

HMS § 112 lg 2 näeb sellise viite olemasolu vajalikkuse juhul, kui HMS regulatsiooni ei soovita täielikult mingi valdkonna haldusmenetluses välistada, otsesõnu ette. → HMS-i § 112 lg 2 näeb sellise viite olemasolu vajalikkuse otsesõnu ette juhul, kui HMS-i regulatsiooni ei soovita mingi valdkonna haldusmenetluses täielikult välistada.

Käändelõpu väljajätt

Korduvaid tunnuseid ja lõppe ei saa üldreegli kohaselt välja jätta, kuid erandiks on olev, rajav, ilmaitlev ja kaasaitlev kääne, kus on lubatud korduvad käändelõpud asendada (Erelt 2011: 135). Seega on alljärgneva näite puhul korduva kaasaitleva käände lõpu väljajätt igati õigustatud.

Keskkonnahäiringud võivad olla erineva ulatusega, sagedusega, ja intensiivsuse ning tagajärgedega. → Keskkonnahäiringud võivad olla erineva ulatuse, sageduse, intensiivsuse ning tagajärgedega.

Kõrvallause lauselühendi asemel

Teksti parema loetavuse huvides tasuks lauselühendile eelistada kõrvallause, kuna kõrvallause on lauselühendist ja nimisõnagraasist kergemini mõistetav (Kern 2012: 43).

... mitte iga rahvusvahelistest kokkulepetest kõrgemat kaitsetaset tagav meede ei vasta automaatselt kõrge taseme standardile. → ... mitte iga meede, mis tagab rahvusvahelistest kokkulepetest kõrgemat kaitsetaset, ei vasta automaatselt kõrge taseme standardile.

Loetelude vormistamine

Leidus ka üks loetelu vormistamise viga. Loetelus ei tohi olla jaotisi, mis ei ühildu sissejuhatava lausega (Raadik 2011: 116).

Keskkonnoahtu tuleb taluda siis, kui seda tingib:

- *Mingi muu ülekaalukas huvi,*
- *Sellise huvi tagamiseks puudub mõistlik alternatiiv,*
- *Ja seejuures on rakendatud ohu vähendamiseks vajalikke meetmeid.*

Seega pidin loetelu parandamiseks muutma sissejuhatavat lauset ja ühtlasi muutma ka loetelu elemente, et need ühtiksid sissejuhatava lausega.

Vastavalt KeÜS-i §-le 10 tuleb keskkonnoahtu või olulist keskkonnahäiringut taluda juhul

- *kui tegevus on vajalik ülekaaluka huvi tõttu;*
- *kui sellise huvi tagamiseks puudub mõistlik alternatiiv;*
- *kui keskkonnoahu või olulise keskkonnahäiringu vähendamiseks on võetud vajalikud meetmed.*

Kokkuvõte

Keeletoimetaja magistritööna toimetasin keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaaride (KeÜS) kümne esimese paragrahvi teksti (kokku u 80 000 tähemärki).

Kuna seaduse kommentaaride näol on tegemist õigustekstiga, täpsemalt aga õigust või õiguslikke nähtusi selgitava tekstiga, siis tuli mul toimetamise käigus lähtuda eelkõige üldarusaadavuse ja kergloetavuse põhimõttest.

Magistritöö esimeses peatükis vaatlesin õiguskeele määratlust, selle liike ja õiguskeelele iseloomulikke tunnuseid. Teises peatükis käsitlesin toimetamistöö põhimõtteid ja mõningaid terminoloogilisi probleeme, millega teksti toimetamise käigus kokku puutusin. Kolmandas peatükis aga analüüsisin tehtud parandusi.

KeÜS-i kommentaaride tekstis tuli mul kõige rohkem teha sõnatasandi parandusi, eelkõige tuli parandada eksimusi sarnassõnade kasutamisel ning ühtlustada tuli ka terminikasutust. Sõna- ja lausetasandi parandusi tehes pidin lähtuma eeskätt KeÜS-i ja ka paljude teiste keskkonnavalaste seaduste keelekasutusest. Lisaks tuli mul parandada ka liigset paberlikku keelekasutust, eelkõige saava käände ülekasutust, *poolt*-tarindeid, *lt*-määrsõnu ja tarbetuid nominalisatsioone.

Summary

This thesis aims to analyze the problems encountered while editing comments to the General Part of the Environmental Code Act. For this Master's thesis the first ten paragraphs of the comments (altogether 80 000 characters) were edited.

Law comments can be classified as legal explanatory texts and therefore the emphasis must be placed on the intelligibility and readability.

In the first chapter of the thesis the author aims to specify the nature of legal language and to describe its characteristics. In the second chapter the author describes the principles of editing comments to the General Part of the Environmental Code Act and some terminological problems encountered while editing. The third chapter aims to analyze corrections made by the author.

The corrections made by the author in editing process were mostly related to inconsistency of using terms and expressions and with the misuse of paronyms. During the editing process the author had to follow the language and special expressions of the General Part of the Environmental Code Act as well as many other environmental acts. Therefore the words and expressions connected with bureaucratic jargon couldn't always be edited.

Kirjandus

Ametniku ... = Ametniku keelekäsiraamat 2003. 2., täiendatud trükk. Tallinn: Kirjastus Juura.

Eesti Keele Instituudi keelenõuvakk; <http://keeleabi.eki.ee/index.php?leht=4&act=1>.

Eesti Õigekeelsussõnaraamat ÕS 2013; <http://www.eki.ee/dict/qs/>.

EKK = Erelt, Mati, Tiiu Erelt, Kristiina Ross 2007. Eesti keele käsiraamat. Kolmas, täiendatud trükk. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus.

EKSS = Eesti keele seletav sõnaraamat; www.eki.ee/dict/ekss/. Vaadatud 22.04.2014.

Erelt, Mati 2011. Lause õigekeelsus: juhatused ja harjutused. Tallinn: Emakeele Selts.

Illaru, Eneli 2011. Õigusaktide pealkirjade lühendamisest. – Õiguskeel; <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54160/Seaduste+pealkirjade+l%C3%9Cchendamisest.pdf>. Vaadatud 12.03.2014.

Kerge, Krista 1995. Õiguskeel, tema vahendid ja väljavaated. – Õiguskeel 4, 6–7.

Kern, Katrin 2012. Nõuandeid toimetajale. Tartu: Keelehooldekeskus.

Keskkonnaseadustiku üldosa seadus; <https://www.riigiteataja.ee/akt/Ke%C3%9CS>. Vaadatud 05.03.2014.

Kukk, Inga 2002. Eesti kirjakeele seisundi uuring. Õiguse ja halduse keele valdkonna aruanne; <http://www.hm.ee/index.php?popup=download&id=3990>. Vaadatud 28.04.2014.

Mattila, Heikki 2002. Vertaileva oikeuslingvistiikka. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Mereste, Uno 2000. Oskuskeel ja seaduste keeleline rüü. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus.

Mõttus, Aaro 1997. Seaduse sõnastamine ja terminoloogia. Õiguskeel 1, 42–51, Õiguskeel 4, 34–46.

Mäearu, Sirje 2011. Valik rektsioone. Tartu: Keelehooldekeskus.

Mäekivi, Helika 2013. Emakeelne eurokeel. Artiklite kogumik. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus.

Narits, N 2002. Juriidiline semantika ehk õiguskeel Eesti õiguskorra kontekstis. – Riigikogu toimetised; <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=11743&op=archive2>. Vaadatud 19.05.2014.

Pullerits, Egle 2010. Kuidas hoiduda kantseliidist. Tartu: Keelehooldekeskus.

Raadik, Maire 2011. Väikesed tarbetekstid: käsiraamat. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus.

Suur inglise-eesti majandussõnaraamat 2003. Tallinn: TEA Kirjastus.

Tavast, Arvi; Taukar, Marju 2013. Mitmekeelne oskussuhtlus. Tallinn: Valgus.

Veinla, Hannes 2011. Keskkonnaõiguse mõisteaparaadi ümberkujundamine. – Õiguskeel;
<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=53373/Hannes+Veinla.+Keskkonna%F5iguse+m%F5isteaparaadi+%FCmberkujundamine.pdf>. Vaadatud 16.04.2014.

Lisa 1. Toimetamata ja toimetatud tekst paralleeltekstina

§ 1. Seaduse eesmärk

1. Seaduse eesmärk on seaduse ülejäänud sätete ja keskkonnaseadustiku eriosa tõlgendamise abinõu. Eesmärgi sõnastamisega seaduses annab seadusandja täitevvõimule õiguse või paneb lausa kohustuse võtta meetmeid, mis eesmärgi saavutamisele kaasa aitavad või seda vähemalt ei takista. Seaduse eesmärk on rakendajale õiguslikult siduv, kuid selle abstraktsuse tõttu on rakendamisel ulatuslik kaalutlusruum. KeÜSs §-s 1 sätestatud seaduse eesmärk ei ole õiguslikult siduv mitte üksnes otseselt keskkonnavalases regulatsioonis. Tulenevalt KeÜS §-st 9 ja EL Toimimise Lepingu artiklis 11 sätestatud lõimimispõhimõttest (vt KeÜS § 9 kommentaare) on KeÜS §-s 1 sätestatud eesmärkidega arvestamine vajalik ka muude valdkondade (transport, energeetika, põllumajandus jne) õiguslikul reguleerimisel ja selle regulatsiooni rakendamisel. Eriti oluline on see EL õigusega seotud valdkondades.

§ 1. Seaduse eesmärk

1. Seaduse eesmärgi sõnastamisega annab seadusandja täitevvõimule õiguse (või paneb kohustuse) võtta meetmeid, mis selle saavutamisele kaasa aitavad. Seaduse eesmärk on rakendajale õiguslikult siduv, kuid abstraktsuse tõttu on selle rakendamisel ulatuslik kaalutlusruum. KeÜS-i §-s 1 sätestatud seaduse eesmärk ei ole õiguslikult siduv mitte üksnes keskkonnavalases regulatsioonis. Tulenevalt KeÜS-i §-st 9 ja EL-i toimimise lepingu artiklis 11 sätestatud lõimimispõhimõttest (vt KeÜS-i § 9 kommentaare) on KeÜS-i §-s 1 sätestatud eesmärkidega arvestamine vajalik ka muude valdkondade (transport, energeetika, põllumajandus jne) õiguslikul reguleerimisel ja selle regulatsiooni rakendamisel. Eriti oluline on see EL-i õigusega seotud valdkondades. Lisaks on seaduse eesmärk olla abiks ka keskkonnaseadustiku eriosa tõlgendamisel.

2. KeÜS § 1 esimene punkt rõhutab et keskkonnavalase regulatsiooni eesmärgiks ei ole keskkonnahäiringute ehk keskkonnale avaldatava ebasoodsa mõju täielik vältimine. Inimühiskonna eksistents on paratamatult seotud teatud ebasoodsate keskkonnamõjudega. Seetõttu on seaduse eesmärgi - vähendada keskkonnahäiringuid võimalikult suures ulatuses - kõrval jäetud ruumi ka keskkonnavalaste kaalutlustega konkureerivatele huvidele.

2.1. Teiseks näitab KeÜS § 1 esimene punkt seda, et keskkonnavalase regulatsiooni eesmärgiks pole ainult keskkonna füüsikaliste, keemiliste, bioloogiliste ja esteetiliste omaduste eest hoolitsemine, vaid ka inimeste kehaliste, vaimsete ja varaliste õiguste ja huvide kaitse. Paljud välisõhu kaitse seaduse, veeseaduse, jäätmeseaduse ja ka muude seaduste sätted kaitsevad eelkõige inimeste elu, tervist ja vara ning annavad isikule õiguslikult kaitstava õiguse.

2.2. Keskkonnahäiring võib inimese tervise, heaolu ja vara kõrval kahjustada ka kultuuripärandit. Näiteks tekitab välisõhu saastus

2. KeÜS-i § 1 esimeses punktis rõhutatakse, et keskkonnavalase regulatsiooni eesmärk ei ole keskkonnahäiringuid ehk keskkonnale avaldatavat ebasoodsat mõju täielikult vältida. Inimühiskonna eksistents on paratamatult seotud teatud ebasoodsate keskkonnamõjudega. Seetõttu on seaduse eesmärgi – vähendada keskkonnahäiringuid võimalikult suures ulatuses – kõrval jäetud ruumi ka keskkonnavalaste kaalutlustega konkureerivatele huvidele.

2.1. Teiseks näitab KeÜS-i § 1 esimene punkt seda, et keskkonnavalase regulatsiooni eesmärk pole ainult keskkonna füüsikaliste, keemiliste, bioloogiliste ja esteetiliste omaduste eest seismine, vaid ka inimeste kehaliste, vaimsete ja varaliste õiguste ning huvide kaitse. Paljud välisõhu kaitse seaduse, veeseaduse, jäätmeseaduse ja ka muude seaduste sätted kaitsevad eelkõige inimese elu, tervist ja vara ning annavad isikule õiguslikult kaitstava õigushüve.

2.2. Keskkonnahäiring võib inimese tervise, heaolu ja vara kõrval kahjustada ka kultuuripärandit. Näiteks tekitab välisõhu saastus

märkimisväärsed kahju arhitektuuriväärtustele. Intensiivse looduskasutuse tagajärjel võivad saada kahjustatud looduslikud pühapaigad või siis kohamuistenditega seotud kohad looduses. Sellealane regulatsioon on ennekõike looduskaitseseaduses. Aga ka sellised seadused, nagu keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (KeHJS) ja välisõhu kaitse seadus (VÕKS) aitavad kultuuriväärtuste keskkonnahäiringute eest kaitsmisele kaasa. KeHJS § 4 defineerib keskkonnamõju muuhulgas ka kui mõju kultuuripärandile. Ajalooliselt oli välisõhu kaitse alase regulatsiooni kehtestamise üheks ajendiks ka see kahjustav toime, mida avaldas saastatud õhk arhitektuurimälestistele ja monumentaalkunsti teostele linnades.

3. Seaduse eesmärgis (KeÜS § 1 p 2) kajastub ka säästva arengu põhimõte (vt KeÜS § 9 kommentaare). Säästva arengu nõue tähendab seda, et keskkonnaväärtusi peab kaitsma ja kokkuhoidlikult kasutama tulevikku ja tulevase põlvkondi silmas pidades. Pikka perspektiivi peab arvestama ka majandust arendades ning hoiduda tuleb keskkonnaväärtuste sel määral kahjustamisest, et see ahendab tulevaste põlvete võimalusi nende

märkimisväärsed kahju arhitektuuriväärtustele. Intensiivse looduskasutuse tagajärjel võivad kahjustuda looduslikud pühapaigad või kohamuistenditega seotud paigad. Sellealane regulatsioon on sätestatud ennekõike looduskaitseseaduses, kuid kultuuriväärtuste keskkonnahäiringute eest kaitsmisele aitavad kaasa ka sellised seadused nagu keskkonnamõju hindamise ja keskkonnajuhtimissüsteemi seadus (KeHJS) ning välisõhu kaitse seadus (VÕKS). KeHJS-i § 4 määratleb keskkonnamõju muu hulgas kui mõju kultuuripärandile. Ajalooliselt oli välisõhu kaitse alase regulatsiooni kehtestamise üks ajend ka see kahjustav toime, mida avaldas saastatud õhk arhitektuurimälestistele ja monumentaalkunsti teostele linnades.

3. Seaduse eesmärgis (KeÜS-i § 1 p 2) kajastub ka säästva arengu põhimõte (vt KeÜS-i § 9 kommentaare). Säästva arengu nõue tähendab seda, et keskkonnaväärtusi peab kaitsma ja kokkuhoidlikult kasutama tulevikku ja tulevase põlvkondi silmas pidades. Pikka perspektiivi peab arvestama ka majandust arendades ning hoiduda tuleb keskkonnaväärtuste kahjustamisest sellisel määral, et see ahendaks tulevaste põlvete võimalusi

kasutamiseks või muudab selle hoopis võimatuks.

3.1. Säästva arengu põhimõtte nõuab majanduslike ja sotsiaalsete kaalutluste kõrval tingimata ka keskkonnavalaste asjaolude arvestamist kõigi tegevuste juures. Sellest aspektist seostub säästev areng eelkõige kaalutlusõiguse kasutamisega õiguslike otsuste langetamisel. Keskkonna selge ignoreerimine tegevuste puhul, millel on ilmselge ja oluline mõju keskkonnale, võib tähendada kaalutlusviga, koos sellest tulenevate õiguslike tagajärgedega, äärmuslikel juhtudel isegi haldusakti kehtetuks tunnistamisega.

4. KeÜS § 1 kolmas punkt on ennekõike looduskeskse keskkonnakaitse (looduskaitse) väljenduseks, kus loodusväärtusi kaitstakse nende iseväärtuse seisukohast. Viimane leiab aset näiteks selliste liikide ja elupaikade säilitamisel, millel puudub inimese jaoks otsene väärtus. Selle regulatsiooni keskpunktiks on looduskaitse seadus ja loodusvarade kasutamist reguleerivad seadused (metsaseadus, kalapüügiseadus, jahiseadus), mille kaudu tuleks soovitud eesmärk saavutada. Samas tuleb arvestada

nende kasutamiseks või muudaks selle hoopis võimatuks.

3.1. Säästva arengu põhimõtte järgimine tähendab seda, et lisaks majanduslikele ja sotsiaalsetele kaalutlustele arvestatakse kõigi tegevuste juures ka keskkonnaga. Sellest aspektist seostub säästev areng eelkõige kaalutlusõiguse kasutamisega õiguslike otsuseid langetades. Keskkonna ignoreerimine tegevuste puhul, mis avaldavad sellele ilmselget ja olulist mõju, võib tähendada kaalutlusviga, koos sellest tulenevate õiguslike tagajärgedega ning äärmuslikel juhtudel isegi haldusakti kehtetuks tunnistamisega.

4. KeÜS-i § 1 kolmas punkt kätkeb endas loodusväärtuste kaitsmise eesmärki, kusjuures loodusväärtusi tuleb kaitsta nende iseväärtuse seisukohast. Loodusväärtuste kaitsmine nende iseväärtuse seisukohast leiab aset näiteks selliste liikide ja elupaikade säilitamisel, millel puudub inimese jaoks otsene väärtus. Selle regulatsiooni keskpunkt on looduskaitse seadus ja loodusvarade kasutamist reguleerivad seadused (metsaseadus, kalapüügiseadus, jahiseadus), mille kaudu tuleks soovitud

sellega, et eelnimetatud loodusväärtustel võib siiski olla seos ka inimeste vajadustega. Näiteks raba pole ainult loodusobjekt, vaid ka puhta vee reservuaar, mets ei ole vaid elupaik, vaid ka puidu allikas ning lisaks seob ka CO₂. Sellist käsitlust nimetatakse „ökosüsteemi teenustel põhinevaks lähenemiseks“ ja see toob esile inimkeskse vaatepunkti loodusväärtuste kaitsele.

5. KeÜS § 1 neljas punkt toob esile keskkonna hea seisundi tagamise eesmärgi. Keskkonna seisundit ei pea mitte ainult hoidma ja kaitsma, vaid vajadusel tuleb selle olukorda ka parendada. Nii on nendes paikkondades, kus välisõhu, vee või müra olukord ei vasta kehtestatud nõuetele, riigi ülesandeks asjakohaste tegevuskavade kehtestamine ja elluviimine, et viia keskkonnaseisund võimalikult kiiresti nõuetele vastavaks. Sellised tegevuskavasid näevad näiteks ette välisõhu kaitse seadus ja veeseadus.

6. KeÜS § 1 viies punkt sätestab, et keskkonnale tekitatud kahju tuleb heastada. Õieti on kahju heastamine teisene eesmärk,

eesmärk saavutada. Samas tuleb arvestada sellega, et eelnimetatud loodusväärtustel võib olla seos ka inimeste vajadustega. Näiteks pole raba ainult loodusobjekt, vaid ka puhta vee reservuaar ja mets, mis muu hulgas seob süsihappegaasi, ei ole ainult elupaik, vaid ka puidu allikas. Sellist käsitlust nimetatakse ökosüsteemi teenustel põhinevaks lähenemiseks ning see toob esile loodusväärtuste kaitse inimkeskse vaatepunkti.

5. KeÜS-i § 1 neljas punkt väljendab keskkonna hea seisundi tagamise eesmärgi. Keskkonda ei pea mitte ainult hoidma ja kaitsma, vaid vajadusel tuleb selle olukorda ka parendada. Nii on nendes paikkondades, kus välisõhu, vee või müra olukord ei vasta kehtestatud nõuetele, riigi ülesanne kehtestada ja ellu viia asjakohased tegevuskavad, et muuta keskkonnaseisund võimalikult kiiresti nõuetele vastavaks. Selliseid tegevuskavasid näevad ette näiteks välisõhu kaitse seadus ja veeseadus.

6. KeÜS-i § 1 viies punkt sätestab, et keskkonnale tekitatud kahju tuleb heastada. Õigupoolest on kahju heastamine teisene eesmärk

esmajoones tuleb kahju tekkimist vältida (vt ka KeÜS § 10 kommentaari). Sellealase regulatsiooni näiteks on keskkonnavastutuse seadus. Heastamine tähendab antud juhul mitte rikutud keskkonna väärtuse hüvitamist rahas, vaid ennekõike endise olukorra ennistamist, keskkonna puhastamist, taastamist või võimalusel asendamist samaväärsega.

§ 2. Haldusmenetluse seaduse kohaldamine

1. KeÜS-s reguleeritakse haldusmenetlust 5. peatükis seoses keskkonnalubade andmise, muutmise, kehtetuks tunnistamise ja peatamisega, §-des 24-27 seoses keskkonnateabe andmisega ja §-s 28 seoses õigusega osaleda olulise keskkonnamõjuga otsuse tegemisel. Viimasena nimetatu puhul on KeÜS regulatsioon haldusmenetlust puudutav vaid osaliselt.

2. KeÜS §-ga 2 sarnased sätted on väga paljudes teistes seadustes, mis reguleerivad haldusmenetluse läbiviimist mõnes valdkonnas. HMS § 112 lg 2 näeb sellise viite olemasolu vajalikkuse juhul, kui HMS regulatsiooni ei soovita täielikult

– esmajoones tuleb vältida kahju tekkimist (vt ka KeÜS-i § 10 kommentaari). Sellealase regulatsiooni näide on keskkonnavastutuse seadus. Heastamine tähendab sel juhul mitte rikutud keskkonna väärtuse hüvitamist rahas, vaid ennekõike endise olukorra ennistamist, keskkonna puhastamist, taastamist või võimalusel asendamist samaväärsega.

§ 2. Haldusmenetluse seaduse kohaldamine

1. KeÜS-is reguleeritakse haldusmenetlust 5. peatükis seoses keskkonnalubade andmise, muutmise, kehtetuks tunnistamise ja peatamisega, §-des 24–27 seoses keskkonnateabe andmisega ja §-s 28 seoses õigusega osaleda olulise keskkonnamõjuga otsuste tegemisel. Viimati nimetatu puhul puudutab KeÜS-i regulatsioon haldusmenetlust vaid osaliselt.

2. KeÜS-i §-ga 2 sarnased sätted on väga paljudes teistes seadustes, mis reguleerivad haldusmenetluse läbiviimist mõnes muus valdkonnas. HMS-i § 112 lg 2 näeb sellise viite olemasolu vajalikkuse otsesõnu ette juhul, kui HMS-i regulatsiooni ei

mingi valdkonna haldusmenetluses välistada, otsesõnu ette.

Sellise viite eesmärk on muuta asjakohase normi (kohaldamisele kuuluva seaduse) leidmine normi adressaadi jaoks lihtsamaks.

Riigikohus on siiski asunud seisukohale, et HMS tuleb kohaldada ka juhul, kui selline viide eriseaduses puudub, ent sellises eriseaduses endas piisav regulatsioon kasvõi mõnes menetluse osas puudub.

3. HMS kohaldamise ulatuse kohta loamenetlusele vt 5. peatüki sissejuhatust.

2. jagu. Mõisted

1. KeÜS 1. peatüki teises jaos on defineeritud keskkonnaõiguse valdkonnaülesed põhimõisted. Eelkõige on seadustiku seisukohalt keskse tähtsusega mõisted keskkonnahäiring, -oht ja -risk. Keskkonnahäiring tähistab mis tahes inimtekkelist negatiivset keskkonnamõju, sh väheintensiivset normi piiresse jäävat mõju. Keskkonnaoht on olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus. Mõiste hõlmab intensiivsed

soovita mingi valdkonna haldusmenetluses täielikult välistada.

Sellise viite eesmärk on muuta asjakohase normi (kohaldamisele kuuluva seaduse) leidmine selle adressaadi jaoks lihtsamaks.

Riigikohus on asunud siiski seisukohale, et HMS-i tuleb kohaldada ka juhul, kui eriseaduses sellele viidatud pole, ent sellises eriseaduses endas piisav regulatsioon kasvõi mõne menetluse osas puudub.

3. HMS-i loamenetlusele kohaldamise ulatuse kohta vt 5. peatüki sissejuhatust.

2. jagu. Mõisted

1. KeÜS-i 1. peatüki teises jaos on määratletud keskkonnaõiguse valdkonnaülesed põhimõisted. Eelkõige on seadustiku seisukohalt keskse tähtsusega mõisted *keskkonnahäiring*, *keskkonnaoht* ja *keskkonnarisk*. *Keskkonnahäiring* tähistab mis tahes inimtekkelist negatiivset keskkonnamõju, sh väheintensiivset ja normi piiresse jäävat mõju. *Keskkonnaoht* on olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus. Mõiste

keskkonnamõjud, mille tekkimise võimalikkuse osas ei ole kahtlusi. Keskkonnaohtu tuleb printsiibis vältida. Keskkonnarisk on vähendamist vajava keskkonnahäiringu tekkimise võimalikkus. Riski mõiste hõlmab nii mõju, mille tekkimise või kahjulikkuse osas puudub teaduslik kindlus kui ka mõju, mille osas kahtlused puuduvad, kuid mille tekkimise tõenäosus ja negatiivsus pole sellised, et seda saaks pidada keskkonnaohuks. Keskkonnariske tuleb võimaluste piires vähendada. Ülejäänud jaos defineeritud mõisted, nagu saastamine ja käitis, on mõnevõrra väiksema kaaluga ning need seonduvad peamiselt keskkonnalubadega.

2. KeÜS keskkonnahäiringu, -ohu ja -riski määratlused ei pruugi kattuda kehtiva õiguse sarnaste terminitega. Kuigi kehtivas õiguses kasutatakse keskkonnaohu ja -riski mõistet on need terminid reeglina määratlemata ning nende kasutus on ebajärjekindel. Keskkonnahäiringu mõistet kasutatakse näiteks jäätmealases regulatsioonis, kuid kehtiva õiguse termini ulatus on piiratum. Teisisõnu ei saa varasema regulatsiooni sarnaste terminite sisustamisel üldiselt juhinduda KeÜS definitsioonidest.

keskkonnaoht hõlmab ka intensiivseid keskkonnamõjusid, mille tekkimise võimalikkuse osas ei ole kahtlusi. Keskkonnaohtu tuleb põhimõtteliselt vältida. *Keskkonnarisk* on vähendamist vajava keskkonnahäiringu tekkimise võimalikkus. *Riski* mõiste hõlmab nii mõju, mille tekkimise või kahjulikkuse kohta puudub teaduslik kindlus, kui ka mõju, mille kohta kahtlused puuduvad, kuid mille tekkimise tõenäosus ja negatiivsus pole sellised, et seda saaks pidada keskkonnaohuks. Keskkonnariske tuleb võimaluste piires vähendada. Ülejäänud jaos määratletud mõisted, nagu *saastamine* ja *käitis*, on mõnevõrra väiksema kaaluga ning need seonduvad peamiselt keskkonnalubadega.

2. KeÜS-i *keskkonnahäiringu*, -ohu ja -riski määratlused ei pruugi kattuda kehtiva õiguse sarnaste terminitega. Kuigi kehtivas õiguses kasutatakse *keskkonnaohu* ja -riski mõistet, on need terminid üldjuhul määratlemata ning nende kasutus on ebajärjekindel. *Keskkonnahäiringu* mõistet kasutatakse näiteks jäätmealases regulatsioonis, kuid kehtiva õiguse termini ulatus on piiratum. Teisisõnu ei saa varasema regulatsiooni sarnaste terminite sisustamisel üldiselt juhinduda KeÜS-i määratlustest.

Ka ülejäänud KeÜS üldmõistete definitsioonide ja kehtiva õiguse terminikasutuses on erisusi. Näiteks ei eristata kehtivas õiguses alati selgelt saastamise ja saastatuse mõisteid. Erisused ei ole siiski nii põhimõttelist laadi kui tuumikmõistete osas. Mõned KeÜS-i terminid on defineeritud põhimõtteliselt samamoodi ka kehtivas õiguses. Näiteks kattub tööstusheite seaduse mõiste “heite piirväärtus” täpselt KeÜS vastava terminiga ning “käitaja” mõiste on määratletud põhimõtteliselt samamoodi.

3. Kuigi KeÜS-s kasutatakse läbivalt keskkonna mõistet, puudub seadustikus keskkonna legaaldefinitsioon. Seda seetõttu, et keskkonna mõistet pole võimalik ammendavalt defineerida. Kõige üldisemas tähenduses on keskkond kõik inimest ümbritsev, sh näiteks ka vaimne ja sotsiaalne keskkond. On ilmne, et KeÜS ei kasutata mõistet nii avaras tähenduses.

Kaudselt on keskkonda seadustikus määratletud keskkonnateabe definitsioonis (KeÜS § 24 lg 2 p 1 ja 2), mille mitteammendavate loetelude kohaselt käsitatakse keskkonnaelementidena õhku,

Ka ülejäänud KeÜS-i üldmõistete määratlustes ja kehtiva õiguse terminikasutuses on erisusi. Näiteks ei eristata kehtivas õiguses alati selgelt *saastamise* ja *saastatuse* mõisteid. Erisused ei ole siiski nii põhimõttelist laadi kui tuumikmõistete osas. Mõned KeÜS-i terminid on määratletud põhimõtteliselt samamoodi ka teistes keskkonna valdkonda puudutavates seadustes. Näiteks kattub tööstusheite seaduse mõiste *heite piirväärtus* täpselt KeÜS-i vastava terminiga ning *käitaja* mõiste on määratletud põhimõtteliselt samamoodi.

3. Kuigi KeÜS-is kasutatakse läbivalt *keskkonna* mõistet, puudub seadustikus selle legaaldefinitsioon. Seda seetõttu, et *keskkonna* mõistet pole võimalik ammendavalt määratleda. Kõige üldisemas tähenduses on keskkond kõik inimest ümbritsev, sh ka vaimne ja sotsiaalne keskkond. On ilmne, et KeÜS-is ei kasutata mõistet nii avaras tähenduses.

Kaudselt on *keskkonna* mõiste määratletud *keskkonnateabe* definitsioonis (KeÜS-i § 24 lg 2 p-d 1 ja 2), mille mitteammendavate loetelude kohaselt käsitatakse

atmosfääri, vett, pinnast, maad, maastiku ja looduslikke alasid nagu märg-, ranna- ja merealad, looduslikku mitmekesisust ja looduse koostisosasid ja nende vastastikust toimet ning keskkonnaelemente mõjutatavate teguritena aineid, energiat, müra, vilkuvat valgust, vibratsiooni, kiirgust ja jäätmeid. Keskkonnaorganisatsiooni definitsiooni kohaselt (KeÜS § 31) peetakse keskkonnakaitseks looduskeskkonna kaitset, aga ka keskkonnaelementide kaitset inimese tervise ja heaolu tagamise eesmärgil, samuti looduse ja loodusliku kultuuripärandi uurimist ja tutvustamist. Eeltoodu valguses tuleb keskkonnana KeÜS käsitada füüsilist keskkonda, eelkõige looduskeskkonda.

Piiri loodus- ja tehiskeskkonna vahele on raske tõmmata. KeÜS keskkonna mõistega on hõlmatud vähemalt tehiskeskkonna looduslähedasemad osad nagu linnapargid. Samuti on keskkonna mõistega hõlmatud vähemalt looduslik kultuuripärand, nagu põlispuud ja ohvrikiivid. Loodusliku kultuuripärandi hõlmatusel keskkonna mõistega viitab nii KeÜS § 1 p 1 mille kohaselt on seaduse eesmärgiks muuhulgas kultuuripärandi kaitse kui ka

keskkonnaelementidena õhku, atmosfääri, vett, pinnast, maad, maastikke ja looduslikke alasid, nagu märg-, ranna- ja merealad, looduslikku mitmekesisust ja looduse koostisosasid ning nende vastastikust toimet. Keskkonnaelemente mõjutavate teguritena käsitatakse aineid, energiat, müra, vilkuvat valgust, vibratsiooni, kiirgust ja jäätmeid. *Keskkonnaorganisatsiooni* määratluse kohaselt (KeÜS-i § 31) peetakse keskkonnakaitse edendamiseks looduskeskkonna kaitset, aga ka keskkonnaelementide kaitset inimese tervise ja heaolu tagamise eesmärgil, samuti looduse ja loodusliku kultuuripärandi uurimist ja tutvustamist. Eeltoodu valguses tuleb *keskkonnana* KeÜS-i mõistes käsitada füüsilist keskkonda, eelkõige aga looduskeskkonda.

Loodus- ja tehiskeskkonna vahele on raske piiri tõmmata. KeÜS-i *keskkonna* mõistega on hõlmatud ka tehiskeskkonna looduslähedasemad osad, nagu näiteks linnapargid. Samuti on *keskkonna* mõistega hõlmatud looduslik kultuuripärand, nagu põlispuud ja ohvrikiivid. Loodusliku kultuuripärandi hõlmatusel *keskkonna* mõistega viitab nii KeÜS-i § 1 p 1, mille kohaselt on seaduse eesmärk muu hulgas kultuuripärandi kaitse, kui ka

KeÜS § 31 lg 2, mille kohaselt keskkonnakaitse edendamiseks peetakse ka loodusliku kultuuripärandi uurimist ja tutvustamist.

§ 3. Keskkonnahäiring

1. KeÜS (ja järelikut kogu Eesti keskkonnaõiguse) kontekstis on “keskkonnahäiring” negatiivsete keskkonnale avaldavate või selle kaudu levivate mõjutuste **koondmõiste**. Terminit “keskkonnahäiring” kasutatakse olukorras, kus on vaja tähistada ebasoodsat keskkonnamõju kõige üldisemalt, eristamata selle erinevaid avaldumisvorme ja intensiivsust. Koondmõiste väljatöötamine, mis hõlmaks igasugust inimtegevusest lähtuvat ebasoodsat mõju keskkonnale, on vajalik, sest senine praktika näitab, et ebasoodsa keskkonnamõju tähistamiseks kasutatakse keskkonnaõiguses väga palju erinevaid termineid. Näiteks keskkonnamõju, oluline keskkonnamõju, negatiivne keskkonnamõju, keskkonnakahju, keskkonna saastamine, ohustamine, ohtlik jne.

KeÜS-i § 31 lg 2, mille kohaselt peetakse keskkonnakaitse edendamiseks ka loodusliku kultuuripärandi uurimist ja tutvustamist.

§ 3. Keskkonnahäiring

1. KeÜS-i (ja järelikut kogu Eesti keskkonnaõiguse) kontekstis on *keskkonnahäiring* negatiivsete keskkonnale avalduvate või selle kaudu levivate mõjutuste koondmõiste. Terminit *keskkonnahäiring* kasutatakse olukorras, kus on vaja tähistada ebasoodsat keskkonnamõju kõige üldisemalt, eristamata selle erinevaid avaldumisvorme ja intensiivsust. Vajalik oleks välja töötada koondmõiste, mis hõlmaks igasugust inimtegevusest lähtuvat ebasoodsat mõju keskkonnale, sest senine praktika näitab, et ebasoodsa keskkonnamõju tähistamiseks kasutatakse keskkonnaõiguses väga erinevaid termineid. Sellised terminid on näiteks *keskkonnamõju*, *oluline keskkonnamõju*, *negatiivne keskkonnamõju*, *keskkonnakahju*, *keskkonna saastamine*, *keskkonna ohustamine* jne.

2. Keskkonnahäiring tähistab igasugust ebasoodsat mõju keskkonnale, **välja arvatud looduslikest protsessidest tingitud mõju.**

3. Keskkonnahäiringud võivad olla erineva ulatusega, sagedusega ja intensiivsuse ning tagajärgedega. Kuid tähele tuleb panna seda, et see mõiste tähistab **üksnes ebasoodsat mõju** ja jätab kõrvale inimtegevusega seotud soodsad mõjud keskkonnale.

4. Oluline on osundada, et ehkki keskkonnahäiringu mõistet kasutatakse ka kehtivas õiguses, siis on sellel võrreldes KeÜS §-ga 3 piiratum sisu. Näiteks JäätS § 8 sätestab, et keskkonnahäiring on arvulise normiga reguleerimata negatiivne keskkonnamõju või negatiivne keskkonnamõju, mis ei ületa arvulist normi, nagu jäätmetest põhjustatud hais, tolmu või müra; lindude, näriliste või putukate kogunemine; aerosoolide sisaldus õhus või jäätmete tuulega laialikandumine. Keskkonnahäiring tähistab seega jäätmeseaduses vaid arvulise normiga reguleerimata mõju keskkonnale. KeÜS tähenduses hõlmab keskkonnahäiringu mõiste aga **nii arvulise normiga**

2. *Keskkonnahäiring* tähistab igasugust ebasoodsat mõju keskkonnale, välja arvatud looduslikest protsessidest tingitud mõju.

3. Keskkonnahäiringud võivad olla erineva ulatuse, sageduse, intensiivsuse ning tagajärgedega. Samas tuleb tähele panna, et termin *keskkonnahäiring* tähistab üksnes ebasoodsat mõju ega hõlma inimtegevusega seotud soodsat mõju keskkonnale.

4. Oluline on osutada, et ehkki *keskkonnahäiringu* mõistet kasutatakse ka kehtivas õiguses, on sellel võrreldes KeÜS-i §-ga 3 piiratum sisu. Näiteks sätestab JäätS-i § 18, et *keskkonnahäiring* on arvulise normiga reguleerimata negatiivne keskkonnamõju või negatiivne keskkonnamõju, mis ei ületa arvulist normi, nagu jäätmetest põhjustatud hais, tolmu või müra; lindude, näriliste või putukate kogunemine; aerosoolide sisaldus õhus või jäätmete tuulega laialikandumine. *Keskkonnahäiring* tähistab seega jäätmeseaduses vaid arvulise normiga reguleerimata mõju keskkonnale. KeÜS-i tähenduses hõlmab *keskkonnahäiringu* mõiste aga nii arvulise normiga määratlemata

määratlemata kui ka sellisel viisil määratletud mõju keskkonnale.

5. Keskkonnaõiguse üheks põhieesmärgiks on inimese vaimse ja füüsilise heaolu tagamine. Seepärast on mõistes eraldi rõhutatud, et keskkonnahäiring on ka **keskkonna kaudu** toimiv mõju inimese tervisele, heaolule või varale. Inimese tervisele avalduva mõjuga seonduvad ennekõike keskkonnakvaliteedi piirväärtused (vt KeÜS § 7 lg 3 kommentaar) mille üheks peamiseks eesmärgiks tavaliselt ongi inimese tervise kaitse. Ebasoodne keskkonnamõju on ka selline inimtegevuse keskkonna kaudu avalduv toime, mis küll ei kahjusta inimese tervist, kuid tekitab inimesele mingeid muid märkimisväärseid füüsilisi või vaimseid ebamugavusi, näiteks valgusreostus, mis takistab kodu nautimist. Keskkonnamõju võib muu hulgas kaasa tuua negatiivseid tagajärgi isiku varalises sfääris, näiteks põhjustada tema maa saastatuse, kuid ebasoodus keskkonnamõju võib avalduda ka kaudselt, näiteks mürarikas ümbruskond võib vähendada kinnisasja turuväärtust. Keskkonnahäiringu mõiste definitsiooniga on hõlmatud ka kultuuripärand. See on seotud EL

kui ka sellisel viisil määratletud mõju keskkonnale.

5. Keskkonnaõiguse üks põhieesmärk on tagada inimese vaimne ja füüsiline heaolu. Seepärast on *keskkonnahäiringu* mõiste määratluses eraldi rõhutatud, et keskkonnahäiring on ka keskkonna kaudu avalduv mõju inimese tervisele, heaolule või varale. Inimese tervisele avalduva mõjuga seonduvad ennekõike keskkonna kvaliteedi piirväärtused (vt KeÜS-i § 7 lg 3 kommentaari), mille kehtestamise peamine eesmärk ongi üldjuhul inimese tervise kaitse. Ebasoodne keskkonnamõju on ka selline inimtegevuse kaudu keskkonnale avalduv toime, mis küll otseselt ei kahjusta inimese tervist, kuid tekitab inimesele muid märkimisväärseid füüsilisi või vaimseid ebamugavusi (näiteks valgusreostus, mis takistab kodu nautimist). Ebasoodne keskkonnamõju võib muu hulgas avaldada otsest negatiivset toimet isiku varale (näiteks põhjustada tema maa saastuse), kuid ebasoodne keskkonnamõju võib avalduda ka kaudselt (näiteks võib mürarikas ümbruskond vähendada kinnisasja turuväärtust). *Keskkonnahäiringu* mõiste määratlusega on hõlmatud ka

õigusega, näiteks keskkonnamõju hindamist reguleerivad direktiivid käsitlevad keskkonnamõjuna ka mõju kultuuripärandile. Mõjuna kultuuripärandile saab käsitleda näiteks mõju hiiekohtadele, kohamuistenditega seotud objektidele või muudele kultuurilooliselt väärtuslikele paikadele looduses.

6. Keskkonnahäiring on inimtegevusega kaasnev **vahetu või kaudne** ebasoodne mõju. Vahetu mõju toimib keskkonnale, inimese tervisele, heaolule ja varale või kultuuripärandile otseselt, ilma vahelülideta. Näiteks õhusaastus avaldab vahetut mõju. Alati ei ole mõju vahetu. Nii võib ohtlike jätmete ebaseaduslik loodusesse viimine põhjustada pinnase saastumise ohtlike ainetega. Need ained võivad sattuda taimedesse ja sealt loomade ning siis omakorda inimeste organismi, sellisel juhul on tegemist kaudse mõjuga.

7. Keskkonnahäiringutena on käsitletavat ka sellised mõjud, mis vaatamata sellele, et need ei ületa õigusaktides sätestatud piirväärtusi, on konkreetsel juhul **objektiivselt häirivad**, näiteks

kultuuripärand. See on seotud EL-i õigusega, kus näiteks keskkonnamõju hindamist reguleerivad direktiivid käsitlevad keskkonnamõjuna ka mõju kultuuripärandile. Mõjuna kultuuripärandile saab käsitada näiteks mõju hiiekohtadele, kohamuistenditega seotud objektidele või muudele kultuurilooliselt väärtuslikele paikadele looduses.

6. Keskkonnahäiring on inimtegevusega kaasnev vahetu või kaudne ebasoodne mõju. Vahetu ebasoodne mõju avaldub keskkonnale, inimese tervisele, heaolule ja varale või kultuuripärandile otse, ilma vahelülideta. Näiteks avaldab vahetut ebasoodsat mõju õhusaastus. Kaudset ebasoodsat mõju avaldab aga näiteks ohtlike jätmete ebaseaduslik loodusesse viimine, mis võib põhjustada pinnase saastumise ohtlike ainetega. Saastunud pinnasest võivad ohtlikud ained sattuda taimedesse ja sealt loomade ning omakorda inimeste organismi.

7. Keskkonnahäiringutena on käsitletavat ka sellised mõjud, mis on konkreetsel juhul objektiivselt häirivad vaatamata sellele, et need ei ületa õigusaktides sätestatud piirväärtusi (näiteks norme

norme mitteületav, kuid pidev ja häiriv heli.

Keskkonnahäiringuna on käsitletavad ka sellised ebasoodsad ilmingud, mille puhul norme ei olegi kehtestatud. Näiteks hais, tolm, risustamine ja sarnased inimtegevusest lähtuvad otseselt reguleerimata, kuid jällegi faktiliselt häirivad mõjud.

8. Keskkonnahäiringu mõiste sisaldab küll väärtushinnangut – ebasoodne, negatiivne - kuid mõiste ise ei anna juhust selle kohta, millised keskkonnahäiringud on lubatavad, millised mitte. Paljud keskkonnahäiringud on ühiskonna toimimise tagamiseks hädavajalikud ja neid peab taluma. On ju selge, et näiteks energiatootmisega kaasneb keskkonnale alati teatud ebasoodne mõju, kuid energiatootmiseta ei ole inimeste heaolu tagamine siiski võimalik. Keskkonnahäiringuid tuleb teatud ulatuses taluda, kui nende vähendamine ei ole mõistlike vahenditega teostatav ja häiringu mõju keskkonnale ja inimesele on vähetähtis või kui seda häiringut tingib mingi muu ülekaalukas huvi ja selle tagamiseks ei ole teisi mõistlikke alternatiive (vt KeÜS § 10 kommentaari). **Seega laieneb paljudele keskkonnahäiringutele**

mitteületav, kuid pidev ja häiriv heli). Lisaks on

keskkonnahäiringuna käsitletavad ka sellised ebasoodsad ilmingud, mille puhul ei olegi norme kehtestatud. Sellised ilmingud on näiteks hais, tolm, risustamine ja muud sarnased inimtegevusest lähtuvad mõjud, mis on otseselt reguleerimata, kuid faktiliselt häirivad.

8. *Keskkonnahäiringu* mõiste määratlus sisaldab küll hinnanguid „ebasoodne” ja „negatiivne”, kuid definitsioonist ei selgu, millised keskkonnahäiringud on lubatavad ja millised mitte. Paljud keskkonnahäiringud on ühiskonna toimimise tagamiseks hädavajalikud ja neid peab taluma. On ju selge, et näiteks energiatootmisega kaasneb keskkonnale alati teatud ebasoodne mõju, kuid samas pole sellele võimalik tagada inimeste heaolu. Keskkonnahäiringuid tuleb teatud ulatuses taluda, kui nende vähendamine ei ole mõistlike vahenditega teostatav ning häiringu mõju keskkonnale ja inimesele on vähetähtis või kui seda häiringut tingib mingi muu ülekaalukas huvi ja selle tagamiseks ei ole teisi mõistlikke alternatiive (vt KeÜS-i § 10 kommentaari).

talumiskohustus.

9. Eraldi kategooriana sätestab KeÜS **olulise keskkonnahäiringu** mõiste, milleks on oluline ebasoodne mõju keskkonnale, inimese tervisele, heaolule, varale või kultuuripärandile. Oluline keskkonnahäiring tähistab ebasoodsa keskkonnamõju sellist intensiivsust, mis olemuslikult ei ole tavaolukorras lubatav. Haldusorganid peavad olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisava tõenäosuse korral juhinduma KeÜS §-s 10 sätestatud vältimispõhimõttest ja ka käitajad on tulenevalt KeÜS §-st 15 kohustatud omaalgatuslikult võtma meetmeid oluliste keskkonnahäiringute vältimiseks.

9.1. Keskkonnahäiringute vältimise või vähendamise künniseks on tavaliselt keskkonnaohu või keskkonnariski põhjustamine. Keskkonnaohtu või –riski põhjustavate tegevuste kontrollimise vahendiks on tihti keskkonnakaitselood, kus sätestatakse konkreetsed nõuded keskkonda mõjutava tegevuse lubatavuse kohta.

Seega laieneb paljudele keskkonnahäiringutele talumiskohustus.

9. Eraldi kategooriana sätestab KeÜS *olulise keskkonnahäiringu* mõiste, milleks on oluline ebasoodne mõju keskkonnale, inimese tervisele, heaolule, varale või kultuuripärandile. *Oluline keskkonnahäiring* tähistab sedavõrd intensiivset ebasoodsat keskkonnamõju, mis ei ole tavaolukorras lubatav. Haldusorganid peavad olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisava tõenäosuse korral juhinduma KeÜS-i §-s 10 sätestatud vältimispõhimõttest ja ka käitajad on tulenevalt KeÜS-i §-st 15 kohustatud võtma omaalgatuslikult meetmeid oluliste keskkonnahäiringute vältimiseks.

9.1. Keskkonnahäiringute vältimise või vähendamise künnis on tavaliselt keskkonnaohu või keskkonnariski põhjustamine. Keskkonnaohtu või -riski põhjustavate tegevuste kontrollimise vahendiks on enamasti keskkonnakaitselood, kus sätestatakse konkreetsed nõuded keskkonda mõjutava tegevuse lubatavuse kohta.

9.2. KeÜS igäihe kohustuste osast (§ 14) tuleneb igäihe üldine kohustus vähendada tema poolt tekitatavaid keskkonnanäringuid alati, kui see on isikult mõistlikult oodatav. Selle kohustuse künnis on kõrge, kuna see seondub mitte ohu või riskiga, et keskkonnanäring tekib, vaid juba reaalselt teostunud (teostuva) näringuga.

10. KeÜS § 3 teine lõige annab olulise keskkonnanäringu tunnuste näitliku, mitte lõpliku loetelu, kuna keskkonnaseadustiku eriosas või juhtumipõhise rakendamise korral võib põhjendatud juhtudel oluliseks lugeda ka selles lõikes mitteloetletud näringuid. KeÜS § 3 teine lõige sätestab, et kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, eeldatakse olulise keskkonnanäringu tekkimist KeÜS § 7 lg-s 3 sätestatud keskkonna kvaliteedi piirväärtuse ületamisel; saastatuse tekitamisel, st olulise ebasoodsa mõju põhjustamisel õhu, pinnase või vee kvaliteedis vastavalt KeÜS § 7 lg-le 5; keskkonnakahju põhjustamisel keskkonnavastutuse seaduse tähenduses; olulise keskkonnamõju põhjustamisel keskkonnamõju hindamise kontekstis; olulise ebasoodsa mõju tekitamisel Euroopa Liidu

9.2. KeÜS-i igäihe kohustuste osast (KeÜS-i § 14) tuleneb igäihe üldine kohustus vähendada tema poolt tekitatavaid keskkonnanäringuid alati, kui see on isikult mõistlikult oodatav. Selle kohustuse künnis on kõrge, kuna see ei seonu mitte ohu või riskiga, et keskkonnanäring tekib, vaid juba reaalselt teostunud (teostuva) näringuga.

10. KeÜS-i § 3 teine lõige annab olulise keskkonnanäringu tunnuste näitliku, mitte aga lõpliku loetelu, kuna keskkonnaseadustiku eriosas või juhtumipõhise rakendamise korral võib põhjendatud juhtudel oluliseks lugeda ka selles lõikes mitteloetletud näringuid. KeÜS-i § 3 teine lõige sätestab, et kui seaduses ei ole ette nähtud teisiti, eeldatakse olulise keskkonnanäringu tekkimist KeÜS-i § 7 lg-s 3 sätestatud keskkonna kvaliteedi piirväärtuse ületamisel; saastatuse tekitamisel, st olulise ebasoodsa mõju põhjustamisel õhu, pinnase või vee kvaliteedis vastavalt KeÜS-i § 7 lg-le 5; keskkonnakahju põhjustamisel keskkonnavastutuse seaduse tähenduses; olulise keskkonnamõju põhjustamisel keskkonnamõju hindamise kontekstis ja olulise ebasoodsa mõju tekitamisel Euroopa Liidu

Natura 2000 võrgustiku alale LKS tähenduses. Kokkuvõtvalt võib öelda, et KeÜS § 3 lg-s 2 toodud loetelu hõlmab neid keskkonnahäiringuid, mida seadusandja senises regulatsioonis üldiselt lubamatuks on pidanud.

10.1. Keskkonnakvaliteedi piirväärtuse ületamise ja saastatuse tekitamise kui olulise keskkonnahäiringu künnise kohta vaata KeÜS § 7 lg-te 3 ja 5 kommentaare.

10.2. KeÜS § 3 lõike 2 punktis 3 viidatud keskkonnakahju käsitletakse keskkonnavastutuse seadus tähenduses. KeVS § 2 sätestab, et keskkonnakahju selle seaduse ja järelikult ka kommenteeritava paragrahvi tähenduses on:

- oluline ebasoodne mõju elupaiga või liigi soodsa seisundi saavutamisele või säilitamisele ning oluline ebasoodne mõju kaitsealale, hoiualale, püsielupaigale, kaitstavale looduse üksikobjektile;
- oluline ebasoodne mõju pinnaveekogu või rannikuvee ökoloogilisele või keemilisele seisundile või ökoloogilisele potentsiaalile või põhjaveekogumi

Natura 2000 võrgustiku alale LKS-i tähenduses. Kokkuvõtvalt võib öelda, et KeÜS-i § 3 lg-s 2 toodud loetelu hõlmab neid keskkonnahäiringuid, mida seadusandja on pidanud senises regulatsioonis üldiselt lubamatuks.

10.1. Keskkonnakvaliteedi piirväärtuse ületamise ja saastatuse tekitamise kui olulise keskkonnahäiringu künnise kohta vaata KeÜS-i § 7 lg-te 3 ja 5 kommentaare.

10.2. KeÜS-i § 3 lõike 2 punktis 3 viidatud keskkonnakahju käsitatakse keskkonnavastutuse seaduse tähenduses. KeVS-i § 2 sätestab, et *keskkonnakahju* on selle seaduse, ja järelikult ka kommenteeritava paragrahvi tähenduses:

- oluline ebasoodne mõju elupaiga või liigi soodsa seisundi saavutamisele või säilitamisele ning oluline ebasoodne mõju kaitsealale, hoiualale, püsielupaigale, kaitstavale looduse üksikobjektile;
- oluline ebasoodne mõju pinnaveekogu või rannikuvee ökoloogilisele või keemilisele seisundile või ökoloogilisele potentsiaalile või põhjaveekogumi

keemilisele või kvantitatiivsele seisundile;

- ainete, valmististe, organismide või mikroorganismide otsese või kaudse keskkonda viimisega põhjustatud pinnasekahjustus, millega kaasneb oluline risk, et see võib mõjutada inimese tervist.

Nagu võib märgata, kasutab keskkonnavastutuse seadus kõikidel eelnimetatud juhtudel keskkonnakahju mõiste määratlemisel olulise ebasoodsa mõju või olulise riski mõisteid. See seostub hästi KeÜS terminoloogiaga, kus oluline keskkonnahäiring on oluline ebasoodne mõju keskkonnale, sealhulgas keskkonna kaudu toimiv mõju inimese tervisele, heaolule või varale või kultuuripärandile.

10.3. KeÜS § 3 lõike 2 punktis 4 viidatakse olulise keskkonnahäiringu künnisena olulise keskkonnamõju põhjustamisele. KeHJS § 5 defineerib olulise keskkonnamõju kui keskkonnamõju, mis võib eeldatavalt ületada tegevuskoha keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi

keemilisele või kvantitatiivsele seisundile;

- ainete, valmististe, organismide või mikroorganismide otsese või kaudse keskkonda viimisega põhjustatud pinnasekahjustus, millega kaasneb oluline risk, et see võib mõjutada inimese tervist.

Nagu võib märgata, kasutab keskkonnavastutuse seadus kõikidel eelnimetatud juhtudel *keskkonnakahju* mõiste määratlemisel *olulise ebasoodsa mõju* või *olulise riski* mõisteid. See seondub hästi KeÜS-i terminoloogiaga, kus *oluline keskkonnahäiring* on oluline ebasoodne mõju keskkonnale, sealhulgas keskkonna kaudu toimiv mõju inimese tervisele, heaolule, varale või kultuuripärandile.

10.3. KeÜS-i § 3 lõike 2 punktis 4 viidatakse olulise keskkonnahäiringu künnisena olulise keskkonnamõju põhjustamisele. KeHJS-i § 5 määratleb *olulise keskkonnamõju* kui keskkonnamõju, mis võib eeldatavalt ületada tegevuskoha keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi

või vara. Tuleb tähele panna seda, et eeldatavalt olulisel keskkonnamõjul on KeHJS kontekstis keskkonnamõju hindamise algamise künnist tähistav funktsioon. Sealjuures on keskkonnamõju hindamise üheks eesmärgiks lahendusvariantide pakkumine, millega on võimalik vältida või minimeerida olulise keskkonnamõju realiseerumist. Seega on keskkonnamõju hindamine vahend, millega püütakse taandada oluline keskkonnahäiring vähendamist vajavaks keskkonnahäiringuks või ideaaljuhul keskkonnahäiringu tekkimine üldse ära hoida. Järelikult võib väita, et olulise keskkonnamõju tekitamine ei ole üldjuhul lubatav. Kaudselt viitavad olulise keskkonnamõju mittelubavusele ka kohtu seisukohad nn Steri kaasuses (RKHKo nr 3-3-1-52-08, punkt 13). Keskkonnamõju hindamise algamise osas leidis kohus, et ka väikese, kuid siiski võimaliku olulise keskkonnamõju esinemise tõenäosuse korral tuleb välja selgitada, milliste abinõude kasutamisega on võimalik riske vähendada. Kohus lisas ka seda, et selliste abinõude väljaselgitamiseks ei ole tingimata vajalik keskkonnamõju hindamise menetluse läbiviimine, kuid pidas seda menetlust antud juhul siiski vajalikuks kõigi võimalike keskkonnaohtude

või vara. Tuleb tähele panna seda, et eeldatavalt on olulisel keskkonnamõjul KeHJS-i kontekstis keskkonnamõju hindamise algamise künnist tähistav funktsioon. Sealjuures on keskkonnamõju hindamise üks eesmärk pakkuda lahendusvariante, millega on võimalik vältida või minimeerida seda, et oluline keskkonnamõju realiseeruks. Seega on keskkonnamõju hindamine vahend, millega püütakse taandada oluline keskkonnahäiring vähendamist vajavaks keskkonnahäiringuks või ideaaljuhul keskkonnahäiringu tekkimine üldse ära hoida. Järelikult võib väita, et olulise keskkonnamõju tekitamine ei ole üldjuhul lubatav. Kaudselt viitavad olulise keskkonnamõju mittelubavusele ka kohtu seisukohad nn Steri kaasuses (RKHKo nr 3-3-1-52-08, punkt 13). Keskkonnamõju hindamise algamise osas leidis kohus, et ka väikese, kuid siiski võimaliku olulise keskkonnamõju esinemise tõenäosuse korral tuleb välja selgitada, milliste abinõude kasutamisega on võimalik riske vähendada. Kohus lisas ka seda, et selliste abinõude väljaselgitamiseks ei ole tingimata vajalik keskkonnamõju hindamise menetlust läbi viia, kuid pidas seda menetlust antud juhul siiski vajalikuks selleks, et selgitada välja

olemasolu ja suuruse väljaselgitamiseks. Kuna ringkonnakohus nägi mõju hindamise otsese eesmärgina abinõude väljaselgitamist riskide (ohtude) vähendamiseks, võib sellest järeldada, et olulise keskkonnamõju tingimusteta talumine ei ole üldreeglina lubatav.

10.4. KeÜS § 3 lõike 2 punktis 5 viidatakse olulise ebasoodsa mõju tekitamisele Natura 2000 võrgustiku alale LKS tähenduses. Tulenevat Euroopa Kohtu nn Waddenzee kaasusest (C-127/02) on üldjuhul keelatud igasugune selline tegevus, mille oluline ebasoodne mõju Natura 2000 võrgustiku alale ei ole mõistlikult välistatud. Oluline ebasoodne mõju on sama kaasuse alusel aga igasugune ebasoodne mõju ala kaitse eesmärkide saavutamisele ja ala sidususele. Tulenevalt Euroopa Kohtu praktikast (C-98/03) tuleb sama reeglit jälgida ka Natura 2000 võrgustiku alast väljapoole jäävate selliste tegevuste puhul, mille ebasoodne mõju võib puudutada ala ja sellel kaitstavaid väärtusi.

11. Kõikidel KeÜS § 3 lg-s 2 sätestatud juhtudel üksnes **eeldatakse** olulise keskkonnahäiringu tekkimist. Igal konkreetsel

kõik võimalikud keskkonnaohud ja nende suurus. Kuna ringkonnakohus nägi mõju hindamise otsese eesmärgina abinõude väljaselgitamist riskide (ohtude) vähendamiseks, võib sellest järeldada, et olulise keskkonnamõju tingimusteta talumine ei ole üldreeglina lubatav.

10.4. KeÜS-i § 3 lõike 2 punktis 5 viidatakse olulise ebasoodsa mõju tekitamisele Natura 2000 võrgustiku alale LKS-i tähenduses. Tulenevalt Euroopa Kohtu nn Waddenzee kaasusest (C-127/02) on üldjuhul keelatud igasugune tegevus, mille oluline ebasoodne mõju Natura 2000 võrgustiku alale ei ole mõistlikult välistatud. Oluline ebasoodne mõju on sama kaasuse alusel aga igasugune ebasoodne mõju ala kaitse eesmärkide saavutamisele ja ala sidususele. Tulenevalt Euroopa Kohtu praktikast (C-98/03) tuleb sama reeglit järgida ka Natura 2000 võrgustiku alast väljapoole jäävate selliste tegevuste puhul, mille ebasoodne mõju võib puudutada ala ja sellel kaitstavaid väärtusi.

11. Kõikidel KeÜS-i § 3 lg-s 2 sätestatud juhtudel üksnes eeldatakse olulise keskkonnahäiringu tekkimist. Igal konkreetsel

juhul tuleb esmalt olulise häiringu olemasolu tuvastada ja seejärel selle lubatavust täiendavalt kaaluda. Olulise keskkonnahäiringu tekkimist eeldatakse kõikidel lõikes 2 nimetatud juhtudel, kui kohustatud isik (näiteks haldusorgan või käitaja) ei ole tõendanud vastupidist. Näiteks on võimalik väita, et välisõhu kvaliteedi piirväärtuse lühiajaline ületamine ilmastikuolude tõttu ei ole alati käsitletav seesuguse olulise keskkonnahäiringuna, mida tuleb vältida. Või et tegemist on küll ebasoodsa mõjuga elupaigale või liigile, kuid see ei ole siiski selline, mis tooks kaasa negatiivse mõju elupaiga või liigi soodsa seisundi saavutamisele või säilitamisele.

12. KeÜS § 3 lõikes 2 toodud loetelu ei ole ammendav. Lisaks seal nimetatutele võib keskkonnahäiringu oluliseks lugeda ka muudel juhtudel, olenevalt konkreetse olukorra eripärast. Keskkonnastutuse seadus sätestab, et keskkonnakahjuks loetakse sellist olulist ebasoodsat mõju, mis halvendab pinnaveekogu, rannikuvee või põhjaveekogumi seisundit nii, et muutub pinnaveekogu, rannikuvee või põhjaveekogumi seisundi klass. Konkreetset olukorda arvestades ei ole välistatud käsitleda

juhul tuleb olulise häiringu olemasolu esmalt tuvastada ning alles seejärel kaaluda selle lubatavust. Olulise keskkonnahäiringu tekkimist eeldatakse kõikidel lõikes 2 nimetatud juhtudel, kui kohustatud isik (näiteks haldusorgan või käitaja) ei ole tõendanud vastupidist. Näiteks on võimalik väita, et välisõhu kvaliteedi piirväärtuse lühiajaline ületamine ilmastikuolude tõttu ei ole alati käsitletav seesuguse olulise keskkonnahäiringuna, mida tuleb vältida. Lisaks on võimalik, et ebasoodne mõju elupaigale või liigile ei too kaasa negatiivset mõju elupaiga või liigi soodsa seisundi saavutamisele või säilitamisele.

12. KeÜS-i § 3 lõikes 2 toodud loetelu ei ole ammendav. Lisaks seal nimetatutele võib keskkonnahäiringu oluliseks lugeda ka muudel juhtudel, olenevalt konkreetse olukorra eripärast. Keskkonnastutuse seadus sätestab, et keskkonnakahjuks loetakse sellist olulist ebasoodsat mõju, mis halvendab pinnaveekogu, rannikuvee või põhjaveekogumi seisundit nii, et muutub pinnaveekogu, rannikuvee või põhjaveekogumi seisundi klass. Konkreetset olukorda arvestades ei ole välistatud käsitada

olulise keskkonnahäiringuna ka negatiivseid mõjusid allpool seisundiklassi muutumise künnist. Olulise keskkonnahäiringuna võiks käsitleda ka kaitse all mitteoleva, kuid kultuurilooliselt või esteetiliselt väärtusliku ja inimeste heaolu jaoks olulise linnapargi hävitamist ja ehitistega asendamist. Oluliseks keskkonnahäiringuks võiks pidada ka näiteks tervikuna loodusobjektina kaitse alla võtmata, kuid kõrghaljastusega ja lisaks ka mõnede kaitse all olevate linnuliikide kaitse all mitteolevaks elupaigaks oleva elamurajooni vahetusse lähedusse sellise tööstusettevõtte rajamist, mis küll ei põhjusta keskkonnakvaliteedi piirväärtuste ületamist, saastatust, olulist keskkonnamõju, rääkimata keskkonnakahjust, kuid on siiski vastuolus sellele alale olemusliku miljöoga.

13. Olulisi keskkonnahäiringuid peab reeglina vältima. Kuid siiski ole see reegel absoluutne. Olulist keskkonnahäiringut peab taluma, kui on täidetud KeÜS §-s 10 sätestatud tingimused (vt KeÜS § 10 kommentaare).

olulise keskkonnahäiringuna ka negatiivseid mõjusid allpool seisundiklassi muutumise künnist. Olulise keskkonnahäiringuna võiks käsitada ka kaitse all mitteoleva, kuid kultuurilooliselt või esteetiliselt väärtusliku ja inimeste heaolu seisukohast olulise linnapargi hävitamist ja ehitistega asendamist. Oluliseks keskkonnahäiringuks võib pidada ka kaitstavate linnuliikide elupaigaks oleva kõrghaljastusega elamurajooni (mis on tervikuna loodusobjektina kaitse alla võtmata) vahetusse lähedusse sellise tööstusettevõtte rajamist, mis ei põhjusta küll keskkonnakvaliteedi piirväärtuste ületamist, saastatust, olulist keskkonnamõju ega keskkonnakahju, kuid mis on siiski vastuolus sellele alale olemusliku miljöoga.

13. Olulisi keskkonnahäiringuid peab reeglina vältima, kuid samas ei ole see reegel absoluutne. Olulist keskkonnahäiringut peab taluma, kui on täidetud KeÜS-i §-s 10 sätestatud tingimused (vt KeÜS-i § 10 kommentaare).

§ 4. Keskkonnarisk

1. KeÜS §-s 4 sisustatakse termin keskkonnarisk. Seni kehtivas (kehtinud) õiguses keskkonnariski mõistet ei kasutata või kasutatakse seda tähenduses, mis ei ole kokkulangev KeÜS §-s 4 toodud mõistega. Näiteks kasutatakse GMOVS § 7 lg-s 3 riskianalüüsi mõistet ja kemikaaliseaduses riski hindamise mõistet. Mõlemal juhul kasutatakse neid mõisteid võimaliku negatiivse tagajärje tõenäosuse määramise tähenduses. VÕKS § 5 räägib saasteainena igasugusest välisõhus olevast ainest, mis võib kahjustada inimese tervist või keskkonda. Niisiis, inimese ja keskkonna kahjustamine ei ole sellistel juhtudel ilmselge, kuid siiski võimalik. Sellest tulenevalt ei keelustata enamiku selliste saasteainete välisõhku suunamist täielikult, vaid seda püütakse üldjuhul hoopis piirata, kontrollida. Analoogne on ka VeeS § 31, mis sätestab kombineeritud lähenemisviisi. Selle kohaselt välditakse või piiratakse saasteainete pinnavette juhtimist nende tekke kohas keskkonnanõuete, sealhulgas parima keskkonnapraktika, parima võimaliku tehnika ja parimate olemasolevate meetodite rakendamise, heite piirväärtuste ning

§ 4. Keskkonnarisk

1. KeÜS-i §-s 4 sisustatakse termin *keskkonnarisk*. Kehtivas õiguses *keskkonnariski* mõistet ei kasutata või kasutatakse seda tähenduses, mis ei lange kokku KeÜS-i §-s 4 toodud mõiste määratlusega. Näiteks kasutatakse geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise seaduse (GMOVS) § 7 lg-s 3 *riskianalüüsi* mõistet ja kemikaaliseaduses (KemS) *riski hindamise* mõistet. Mõlemal juhul kasutatakse neid mõisteid võimaliku negatiivse tagajärje tõenäosuse määratlemise tähenduses. VÕKS-i § 5 käsitab saasteainena igasugust välisõhus olevat ainet, mis võib kahjustada inimese tervist või keskkonda. Niisiis ei ole inimese ja keskkonna kahjustamine sellistel juhtudel ilmselge, kuid samas on see siiski võimalik. Sellest tulenevalt ei keelustata enamiku selliste saasteainete välisõhku suunamist täielikult, vaid seda püütakse üldjuhul hoopis piirata ja kontrollida. Eelnevaga analoogne on ka VeeS-i § 31, mis sätestab kombineeritud lähenemisviisi. Selle kohaselt välditakse või piiratakse saasteainete pinnavette juhtimist nende tekkekohas keskkonnanõuete, sealhulgas parima keskkonnapraktika, parima

keskkonna kvaliteedi piirväärtuste kehtestamise ja rakendamise teel. Seega näeb kombineeritud lähenemisviis ette mitte saasteainete pinnavette juhtimise täieliku vältimise, vaid üldjuhul hoopis vähendamise, ja näeb selleks ette rea ettevaatusmeetmeid. JäätS § 22.1 sätestab küll jäätmehierarhia, mis esimese eelistusena toob esile jäätmetekke vältimise, kuid ei välista täielikult ka jäätmete kõrvaldamist – st ladestamist prügilasse või põletamist ilma energiakasutusest.

2. KeÜS annab keskkonnariski mõistele teise tähenduse, võrreldes tavapärase arusaamaga riskist, mis tähistab mingi ebasoovitava tagajärje tekkimise tõenäosust. KeÜS-s sätestatava keskkonnariski mõistes on **kaks elementi – mõju võimalikkus ja selle tagajärg**. Keskkonnarisk tähistab olukorda, kus esiteks on põhimõtteliselt võimalik ebasoodsa tagajärje tekkimine ja teiseks vajab saavut keskkonnahäiring vähendamist, ehk see on selline häiring, mida ei tohi täies ulatuses lubatavaks pidada.

võimaliku tehnika ja parimate olemasolevate meetodite rakendamise, heite ning keskkonna kvaliteedi piirväärtuste kehtestamise ja rakendamise teel. Seega kujutab kombineeritud lähenemisviis endast mitte saasteainete pinnavette juhtimise täielikku vältimist, vaid üldjuhul hoopis vähendamist, nähes selleks ette rea ettevaatusmeetmeid. JäätS-i § 22.1 sätestab küll jäätmehierarhia, mis esimese eelistusena soovib jäätmeteket vältida, kuid mis ei välista täielikult ka jäätmete kõrvaldamist, st ladestamist prügilasse või põletamist ilma energiakasutusest.

2. Kui tavapärase arusaam riskist tähistab mingi ebasoovitava tagajärje tekkimise tõenäosust, siis KeÜS annab *keskkonnariski* mõistele teise tähenduse. KeÜS-is sätestatud *keskkonnariski* mõistes on kaks elementi – mõju võimalikkus ja selle tagajärg. *Keskkonnarisk* tähistab KeÜS-i mõistes olukorda, kus esiteks on põhimõtteliselt võimalik, et ebasoodne tagajärg tekib ja teiseks on vaja saavutat keskkonnahäiringut vähendada, ehk teisisõnu on see selline häiring, mida ei tohi täies ulatuses lubatavaks pidada.

3. Keskkonnariski mõistest paremaks arusaamiseks tuleb seda võrrelda keskkonnaohu mõistega (vt KeÜS § 5 kommentaare). Keskkonnariski mõiste tähistab neid olukordi, kus puudub vähemalt üks keskkonnaohu tunnusest – tagajärje tekkimise piisav tõenäosus või/ja keskkonnahäiringu olulisus. Seega saab keskkonnariski mõistet üldjuhul kasutada järgmistes olukordades:

- tagajärje ulatust ja/või selle tekkimise tõenäosust varjutab teaduslik ebakindlus;
- tagajärjeks võib küll olla oluline keskkonnahäiring, kuid selle tekkimine ei ole piisavalt tõenäoline;
- tagajärje tekkimine on küll piisavalt tõenäoline, kuid tegemist ei ole olulise keskkonnahäiringuga;
- ebasoodsa tagajärje tekkimine ei ole välistatud.

Viimane neist kehtib siiski vaid nn Natura hindamise kontekstis.

Raskus / Tõenäosus	Ei tea	Vähetõenäoline	Piisav tõenäosus
Häiring			
Oluline häiring			

3. *Keskkonnariski* mõistest paremaks arusaamiseks tuleb seda võrrelda *keskkonnaohu* mõistega (vt KeÜS-i § 5 kommentaare). *Keskkonnariski* mõiste tähistab neid olukordi, kus puudub vähemalt üks keskkonnaohu tunnustest – tagajärje tekkimise piisav tõenäosus ja/või keskkonnahäiringu olulisus. Seega saab *keskkonnariski* mõistet üldjuhul kasutada olukordades, kus:

- tagajärje ulatust ja/või selle tekkimise tõenäosust varjutab teaduslik ebakindlus;
- tagajärjeks võib küll olla oluline keskkonnahäiring, kuid selle tekkimine ei ole piisavalt tõenäoline;
- tagajärje tekkimine on küll piisavalt tõenäoline, kuid tegemist ei ole olulise keskkonnahäiringuga;
- ebasoodsa tagajärje tekkimine ei ole välistatud.

Viimane neist kehtib siiski vaid nn Natura 2000 hindamise kontekstis.

Raskus/Tõenäosus	Ei tea	Väike tõenäosus	Piisav tõenäosus
Häiring			
Oluline häiring			

4. Eeltoodust nähtub, et keskkonnariski määratlemisel on oluline tähendus teaduslikul ebakindlusel. Teadusliku ebakindluse põhjused võivad olla erinevad. Esiteks, teaduslikud meetodid ei pruugi olla küllaldaselt arenenud selleks, et määratleda põhjuste ja tagajärgede ahelaid. Teiseks, teadusuuringud võivad küll olla kõrge kvaliteediga, kuid nende tulemused ei pruugi olla lõplikud selleks, et kõrvaldada ebakindlust – näiteks olukorras, kus lõppjärelendus oleneb paljudest ettenägematutest muutujatest. Kolmandaks, uuringute ebatäpsus, mis on tingitud sellest, et riskide hindamiseks vajalik teave ei ole kättesaadav või on vananenud või esinevad vead andmete kogumises.

5. Millised keskkonnahäiringud vajavad vähendamist, see on omakorda väärtusotsus ja taoliste häiringute tunnused selguvad sageli koosmõjus keskkonnaseadustiku eriosaga. Selliste keskkonnahäiringute tunnused, mis vajavad vähendamist, peaksid üldjuhul selguma õigusaktidest, ehkki mitte alati. Sageli tuleb

4. Eeltoodust nähtub, et termini *keskkonnarisk* määratlemisel on oluline tähendus teaduslikul ebakindlusel. Teadusliku ebakindluse põhjused võivad olla erinevad. Esiteks ei pruugi teaduslikud meetodid olla küllaldaselt arenenud selleks, et määratleda põhjuste ja tagajärgede ahelaid. Teiseks võivad teadusuuringud olla küll kõrge kvaliteediga, kuid nende tulemused ei pruugi olla lõplikud selleks, et kõrvaldada ebakindlust (näiteks olukorras, kus lõppjärelendus oleneb paljudest ettenägematutest muutujatest). Kolmandaks võib tuua uuringute ebatäpsuse, mis on tingitud sellest, et riskide hindamiseks vajalik teave ei ole kättesaadav või on vananenud, või sellest, et esinevad vead andmete kogumisel.

5. See, milliseid keskkonnahäiringuid tuleb vähendada, on omakorda väärtusotsus ja selliste häiringute tunnused selguvad sageli koosmõjus keskkonnaseadustiku eriosaga. Vähendamist vajavate keskkonnahäiringute tunnused peaksid üldjuhul selguma õigusaktidest, ehkki mitte alati. Sageli tuleb ette ka

ette ka keskkonnariski mõiste juhtumipõhist rakendamist.

6. Konkreetsete keskkonnariskide künnised ei pruugi olla õigusaktides ammendavalt loetletud. Keskkonnariski väljaselgitamisel tuleb ennekõike juhinduda õigusaktides sätestatust, kuid juhtumipõhise rakendamise juhtudel tuleb lisaks lähtuda ka ilmnenu asjaolude igakordsest objektiivsest hindamisest, mis toetub senisele kogemusele ja praktikale. Seega tuleb keskkonnariski olemasolu või puudumise üle otsustada ka juhtumipõhiselt, kui haldusorganil lasub kohustus kaaluda ettevaatuspõhimõtte rakendamise vajalikkust (vt KeÜS § 11 kommentaare). Ettevaatuspõhimõtte potentsiaalseks rakendusala on ka need juhtumid, kui haldusorganil lasub keskkonna säästmise kohustus, ehk kohustus mitte halvendada olemasolevat keskkonnavalast olukorda, juhul kui seda ei tingi muu alternatiivitu ülekaalukas huvi. Ka sellises olukorras tuleb arvesse võtta teadusliku ebakindlusega varjatud riske. Keskkonnaõiguse puhul on kaasaegsel teaduslik-tehnisel informatsioonil riskide hindamisel eriti suur roll. Teaduse uusimate suundumuste arvessevõtt on vastavuses ka keskkonna

keskkonnariski mõiste juhtumipõhist kasutust.

6. Konkreetsete keskkonnariskide künnised ei pruugi olla õigusaktides ammendavalt loetletud. Keskkonnariski välja selgitades tuleb juhinduda ennekõike õigusaktides sätestatust. Juhtumipõhise rakendamise korral aga tuleb ilmnenu asjaolusid iga kord objektiivselt hinnata, toetudes senisele kogemusele ja praktikale. Seega tuleb keskkonnariski olemasolu või puudumise üle otsustada ka juhtumipõhiselt, kui haldusorganil lasub kohustus kaaluda ettevaatuspõhimõtte rakendamise vajalikkust (vt KeÜS-i § 11 kommentaare). Ettevaatuspõhimõtte potentsiaalne rakendusala on ka need juhtumid, kus haldusorganil lasub keskkonna säästmise kohustus, ehk teisisõnu kohustus mitte halvendada olemasolevat keskkonnavalast olukorda, juhul kui seda ei tingi muu alternatiivitu ülekaalukas huvi. Ka sellises olukorras tuleb arvesse võtta teadusliku ebakindlusega varjatud riske. Keskkonnaõiguse puhul on kaasaegsel teaduslik-tehnisel informatsioonil riskide hindamisel eriti suur roll. Teaduse uusimate suundumuste arvessevõtt on vastavuses ka keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõttega (vt KeÜS-i § 8

kõrgetasemelise kaitse põhimõttega (vt KeÜS § 8 kommentaare). Üheks vähendamist vajavate keskkonnahäiringute arvesse võtmise mehhanismiks on ka keskkonnakaitselubade menetlus, koos loa tingimuste määramisega ja loaga liituva järelevalve- ja seiretegevusega.

7. Tulenevalt KeÜS-s sätestatud käitaja kohustustest, peab ka käitaja omaalgatuslikult keskkonnariske hindama ja võtma kohaseid ettevaatusmeetmeid nende vähendamiseks (vt KeÜS § 16 ja 17 kommentaare).

§ 5. Keskkonnaoht

1. KeÜS §-s 5 määratletakse mõiste keskkonnaoht. Otsene vaste sellele kehtivas õiguses puudub, küll aga leidub viiteid ohule, ohustamisele ja ohutusele, väga erinevates tähendustes. KeÜS mõistega kõige sarnasem ohu käsitlus on KeVS § 2 lg-s 7, mille järgi keskkonnakahju oht on piisav tõenäosus, et lähitulevikus tekib keskkonnakahju. Keskkonnaohtu tähistavad kehtivas õiguses näiteks ka JäätS § 24, mis sätestab tootja kohustused

kommentaare). Üks vähendamist vajavate keskkonnahäiringute arvessevõtmise mehhanismidest on ka keskkonnakaitselubade menetlus, koos loa tingimuste määramise ning loaga liituva järelevalve- ja seiretegevusega.

7. Tulenevalt KeÜS-is sätestatud käitaja kohustustest peab ka käitaja omaalgatuslikult keskkonnariske hindama ja võtma kohaseid ettevaatusmeetmeid nende vähendamiseks (vt KeÜS-i § 16 ja 17 kommentaare).

§ 5. Keskkonnaoht

1. KeÜS-i §-s 5 määratletakse mõiste *keskkonnaoht*. Otsene vaste sellele kehtivas õiguses puudub, küll aga leidub viiteid ohule, ohustamisele ja ohutusele ning seda väga erinevates tähendustes. KeÜS-i mõistega kõige sarnasem ohu käsitlus on KeVS-i § 2 lg-s 7, mille kohaselt on keskkonnakahju oht piisav tõenäosus, et lähitulevikus tekib keskkonnakahju. Keskkonnaohtu käsitleb kehtivas õiguses näiteks ka JäätS-i § 24, mis sätestab tootja

jäätmekke vältimisel ja tekkivate jäätmekke kogumisel ning näeb ette, et toodete valmistamisel peab tootja võimalikult suures ulatuses piirama ohtlike ainete kasutamist, et vältida nende sattumist keskkonda, hõlbustada toodetest tekkivate jäätmekke ringlussevõttu ning vältida vajadust kõrvaldada jäätmekke ohtlike jäätmekkena. On näha, et ohtlike jäätmekke peetakse sellisteks, millega piisava tõenäosusega võib kaasna oluline ebasoodne keskkonnamõju, mistõttu tuleb lõppeesmärgiks seada ohtlike jäätmekke keskkonda sattumise vältimine. VeeS §-s 26⁵ sisaldub säte, mille alusel tuleb rakendada meetmeid, mis pinnavee seisundi kaitseks vähendavad järk-järgult prioriteetsetest ainetest tulenevat reostust ning lõpetavad või kõrvaldavad järk-järgult prioriteetsete ohtlike ainete vette juhtimise ja sattumise. Järelikult peetakse prioriteetsete ainete vette sattumist olulise ebasoodsa keskkonnamõju tekkimise piisavalt tõenäoliseks ajendiks, mida tuleb põhimõtteliselt ja lõppeesmärgina vältida. VÕKS § 11 sätestab saasteaine sisalduse häiretaseme tunnused ja määratleb, et saasteaine sisalduse häiretase on saasteaine kogus välisõhu ruumalaühikus, mille ületamisel ka lühiajaline mõju seab ohtu inimese tervise ning mille juures tuleb kohe rakendada

kohustused jäätmekke vältimisel ja tekkivate jäätmekke kogumisel. Lisaks näeb JäätS ette, et toodete valmistamisel peab tootja piirama võimalikult suures ulatuses ohtlike ainete kasutamist, et vältida nende sattumist keskkonda, hõlbustada toodetest tekkivate jäätmekke ringlussevõttu ning vältida vajadust kõrvaldada jäätmekke ohtlike jäätmekkena. On selge, et ohtlike jäätmekkega kaasneb piisava tõenäosusega oluline ebasoodne keskkonnamõju, mistõttu tuleb lõppeesmärgiks seada ohtlike jäätmekke keskkonda sattumist vältida. VeeS-i §-s 26⁵ sisaldub säte, mille alusel tuleb rakendada meetmeid, mis vähendavad järk-järgult pinnavee seisundi kaitseks prioriteetsetest ainetest tulenevat reostust ning lõpetavad või kõrvaldavad järk-järgult prioriteetsete ohtlike ainete vette juhtimise ja sattumise. Järelikult peetakse prioriteetsete ainete vette sattumist olulise ebasoodsa keskkonnamõju tekkimise piisavalt tõenäoliseks ajendiks, mida tuleb põhimõtteliselt ja lõppeesmärgina vältida. VÕKS-i § 11 sätestab saasteaine sisalduse häiretaseme tunnused ja määratleb, et saasteaine sisalduse häiretase on saasteaine kogus välisõhu ruumalaühikus, mille ületamise korral seab ka lühiajaline mõju ohtu inimese tervise ning mille juures tuleb kohe rakendada

meetmeid inimese tervise kaitseks. Jällegi on tegemist keskkonnaohu tunnustega olukorraga, mille jätkumist tuleb kaitsemeetmete võtmisega vältida.

2. Keskkonnaohu mõistes sisaldub kaks elementi: ebasoodsa tagajärje tekkimise tõenäosus ja selle olulisus. Keskkonnaohuna tähistatakse olukorda, kus esinevad kaks tingimust korraga, kus esineb **piisav tõenäosus**, et saabub **oluline keskkonnahäiring**. Keskkonnaohu mõistest paremaks arusaamiseks on kasulik selle võrdlemine keskkonnariski mõistega – vt § 4 kommentaari. Erinevalt keskkonnaohust on riski puhul tegemist olukorraga, kus keskkonnahäiringu tekkimise tõenäosus ei ole piisavalt kindel ja seda ka siis, kui tagajärjeks ei ole oluline, vaid vähemtähtsam keskkonnahäiring.

3. Keskkonnaohu olukorrale on iseloomulik piisava tõenäosuse künnis. Piisav tõenäosus seondub küllaldase kindlusega, et tagajärg saabub. Piisava tõenäosuse künnise määratlemisel tuleb arvestada ka keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõttega (vt

meetmeid inimese tervise kaitseks. Jällegi on tegemist keskkonnaohu tunnustega olukorraga, mille jätkumist tuleb kaitsemeetmete võtmisega vältida.

2. *Keskkonnaohu* mõistes sisaldub kaks elementi: ebasoodsa tagajärje tekkimise tõenäosus ja selle olulisus. Keskkonnaohuna tähistatakse seega olukorda, kus esinevad need kaks tingimust korraga ning kus esineb piisav tõenäosus, et saabub oluline keskkonnahäiring. *Keskkonnaohu* mõistest paremaks arusaamiseks on kasulik võrrelda seda *keskkonnariski* mõistega (vt KeÜS-i § 4 kommentaare). Erinevalt keskkonnaohust on keskkonnariski puhul tegemist olukorraga, kus keskkonnahäiringu tekkimise tõenäosus ei ole piisavalt kindel, ja seda ka siis, kui tagajärjeks ei ole oluline, vaid vähem tähtis keskkonnahäiring.

3. Keskkonnaohu olukorrale on iseloomulik piisava tõenäosuse künnis. Piisav tõenäosus tähendab küllaldast kindlust selles, et tagajärg saabub. Piisava tõenäosuse künnist määratledes tuleb arvestada ka keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõttega (vt

KeÜS § 8 kommentaari), mis kahtluse korral kallutab otsustama pigem tagajärje saabumise piisava tõenäosuse kasuks. Kindluse aste tagajärje saabumise osas võib olla seda väiksem, mida prioriteetsem on kaitstav õigushüve ja mida ulatuslikuma selle ohustamisega on tegemist ja *vice versa*. Euroopa Kohtu praktikat arvestades on sellistes olukordades, kui keskkonnamõju võib negatiivselt mõjutada inimese tervist (nn. „Hullu lehma tõve“ kaasus C–157/96 kaasus) või Natura 2000 võrgustiku väärtusi (Waddenzee C-127/02), piisavaks tõenäosuseks ka olukord, kui oluline ebasoodne mõju nendele hüvedele ei ole parimatest teadussaavutustes lähtuvalt välistatud.

4. Keskkonnaohu künnised selguvad üldjuhul koosmõjus keskkonnaseadustiku eriosaga, kuid need ei pruugi olla õigusaktides siiski ammendavalt määratletud. Juhtudel, kui keskkonnaohu tunnused ei ole õigusaktis üheselt loetletud, tuleb lisaks lähtuda ka ilmnenu asjaolude igakordsest hindamisest, mis toetub senisele kogemusele ja praktikale. Keskkonnaõiguse puhul on aga kaasaegsel teaduslik-tehnilisel informatsioonil eriti suur roll riskide hindamisel. Teaduse uusimate suundumuste

KeÜS-i § 8 kommentaari), mis kahtluse korral kallutab otsustama pigem tagajärje saabumise piisava tõenäosuse kasuks. Tagajärje saabumise kindluse aste võib olla seda väiksem, mida prioriteetsem on kaitstav õigushüve ning mida ulatuslikumalt seda ohustatakse ja *vice versa*. Euroopa Kohtu praktikat arvestades võivad sellised olukorrad, kus keskkonnamõju võib negatiivselt mõjutada inimese tervist („Hullu lehma tõve“ kaasus C–157/96) või Natura 2000 võrgustiku väärtusi (nn Waddenzee kaasus C-127/02), tekkida piisava tõenäosusega ka juhul, kui oluline ebasoodne mõju ei ole parimatest teadussaavutustest lähtuvalt välistatud.

4. Keskkonnaohu künnised selguvad üldjuhul koosmõjus keskkonnaseadustiku eriosaga, kuid need ei pruugi olla õigusaktides siiski ammendavalt määratletud. Juhtudel, kus keskkonnaohu tunnused ei ole õigusaktis üheselt loetletud, tuleb lisaks iga kord hinnata ka ilmnenu asjaolusid, kusjuures hindamisel tuleb tugineda senisele kogemusele ja praktikale. Keskkonnaõiguse puhul on aga kaasaegsel teaduslik-tehnilisel informatsioonil riskide hindamise juures eriti suur roll.

arvessevõtt vastab samuti keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõttele (vt KeÜS § 8 kommentaare).

5. KeÜS-s kasutatav keskkonnaohu mõiste tähistab künnist, mille ületamine ei ole üldjuhul lubatud. Keskkonnaohtu tuleb lähtuvalt vältimispõhimõttest vältida. Haldusorganil lasub kohustus rakendada vältimispõhimõtet, et tõrjuda olulise ebasoodsa keskkonnamõju tekkimist (vt KeÜS § 10 kommentaare). Üheks vältimispõhimõtte rakendamise peamiseks instrumendiks on keskkonnakaitseload, mis määratlevad keskkonnakasutuse tingimused ning loaga liituva järelevalve- ja seiretegevusega. Keskkonnaohu vältimisest saab rääkida ka siis, kui võetakse meetmeid, mis vähendavad keskkonnahäiringu tõenäosust ja selle olulisust sellisel määral, et keskkonnaohtu taandub keskkonnariskiks, mida tuleb omakorda mõistlike ettevaatusmeetmetega veelgi vähendada. Olulise keskkonnahäiringu mõiste kohta vaata KeÜS § 3 lõike 2 kommentaare. Samas tuleb arvestada seda, et keskkonnaohu vältimise kohustus ei ole siiski absoluutne. Keskkonnaohu

Keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõttega haakub ka teaduse uusimate suundumuste arvessevõtt (vt KeÜS-i § 8 kommentaare).

5. KeÜS-is kasutatav *keskkonnaohu* mõiste tähistab künnist, mille ületamine ei ole üldjuhul lubatud. Keskkonnaohtu tuleb vältimispõhimõttest lähtuvalt vältida. Haldusorganil lasub kohustus rakendada vältimispõhimõtet, et tõrjuda olulise ebasoodsa keskkonnamõju tekkimist (vt KeÜS-i § 10 kommentaare). Üheks peamiseks vältimispõhimõtte rakendamise instrumendiks on keskkonnakaitseload, mis määravad kindlaks keskkonnakasutuse tingimused ning millega kaasneb järelevalve- ja seiretegevus. Keskkonnaohu vältimisest saab rääkida ka siis, kui võetakse meetmeid, mis vähendavad keskkonnahäiringu tõenäosust ja selle olulisust sellisel määral, et keskkonnaoht taandub keskkonnariskiks, mida tuleb mõistlike ettevaatusmeetmetega omakorda veelgi vähendada. *Olulise keskkonnahäiringu* mõiste kohta vaata KeÜS-i § 3 lõike 2 kommentaare. Samas tuleb arvestada seda, et keskkonnaohu vältimise kohustus ei ole siiski absoluutne. Keskkonnaohu

talumise kohustus tekib kolme tingimust üheaegsel olemasolul: mingi ülekaaluka huvi olemasolul, alternatiivide puudumisel ning tingimusel, et on võetud või võetakse meetmed ohu või olulise keskkonnariski võimalikult suures ulatuses vähendamiseks.

6. Tulenevalt KeÜS-s sätestatud käitaja kohustustest, peab ka käitaja omaalgatuslikult keskkonnoahte hindama ja võtma vajalikke meetmeid nende vältimiseks (vt KeÜS § 16 kommentaare).

§ 6. Käitis ja käitaja

1. Käitise ja käitaja mõistete määratlemise eesmärgiks on anda neile üheselt arusaadav sisu, millest saab lähtuda kogu seadustiku raames. Enne KeÜS-s üldmõistete sätestamist olid käitise ja käitaja mõisted avatud SVKS-s (mida asendab 1. juunist 2013 THS), kuid üksnes antud seaduse tähenduses, otsese võimaluseta laiendada definitsiooni teistele samu mõisteid kasutavatele keskkonnaseadustele (nt JäätS, KeHJS ja KeVS). Samuti on sätte

talumise kohustus tekib kolme tingimuse üheaegse esinemise korral: mingi ülekaaluka huvi olemasolul, alternatiivide puudumisel ning tingimusel, et on võetud või võetakse meetmed ohu või olulise keskkonnariski vähendamiseks võimalikult suures ulatuses.

6. Tulenevalt KeÜS-is sätestatud käitaja kohustustest peab ka käitaja omaalgatuslikult keskkonnoahte hindama ja võtma vajalikke meetmeid nende vältimiseks (vt KeÜS-i § 16 kommentaare).

§ 6. Käitis ja käitaja

1. *Käitise* ja *käitaja* mõistete määratlemise eesmärk on anda neile üheselt arusaadav sisu, millest saab lähtuda kogu seadustiku raames. Enne KeÜS-is üldmõistete sätestamist olid *käitise* ja *käitaja* mõisted avatud SVKS-is (mida asendab 1. juunist 2013 THS), kuid üksnes antud seaduse tähenduses ning ilma otsese võimaluseta laiendada määratlust teistele samu mõisteid kasutavatele keskkonnaseadustele (nt JäätS, KeHJS ja KeVS).

eesmärgiks erinevate, kuid sisult samatähenduslike mõistete kaotamine (nt „operaator” ja „installatsioon”). KeÜS-s on mõisted defineeritud keskkonnaõiguse vajadustest lähtuvalt. Sätte eesmärgiks ei saa seega pidada käitise ja käitaja mõistete avamist Eesti õigussüsteemis tervikuna. Teistes õigusvaldkondades, näiteks kriminaalõiguses või tsiviilõiguses (vrđl nt VÕS § 185), võivad samade terminite kasutamise taga seista mõnevõrra teistsugused eesmärgid ja põhimõtted, mistõttu KeÜS-s toodud määratlustest lähtumine ei pruugi olla asjakohane. Samas ei saa päriselt välistada KeÜS määratluste abistavat toimet ka keskkonnaseadustikust väljapoole jääva õiguse mõistmisel.

2. Vajadusel on seadustiku eriosas võimalik valdkondlike erisuste väljatoomine, mis käitise ja käitaja mõistete sisu konkreetse regulatsiooni tarbeks täpsustab, sh piirab või laiendab. Mõistete erinev maht on põhjendatud sellega, et lisaks KeÜS-s sätestatud üldistele kohustustele tulenevad eriseadustest konkreetset liiki käitistele erinõuded, mida ei ole vaja kõigile tootjatele rakendada. Niisiis on võimalik, et eriregulatsiooniga arvatakse mingit tüüpi üksused käitise mõiste alt välja või siis loetakse käitiseks ka

Samuti on sätte eesmärk erinevate, kuid sisult samatähenduslike mõistete kaotamine (nt *operaator* ja *installatsioon*). KeÜS-is on mõisted määratletud keskkonnaõiguse vajadustest lähtuvalt. Sätte eesmärgiks ei saa seega pidada *käitise* ja *käitaja* mõistete avamist Eesti õigussüsteemis tervikuna. Teistes õigusvaldkondades, näiteks kriminaalõiguses või tsiviilõiguses (vrđl nt VÕS-i § 185) võivad samade terminite kasutamise taga olla mõnevõrra teistsugused eesmärgid ja põhimõtted, mistõttu ei pruugi KeÜS-is toodud määratlustest lähtumine olla asjakohane. Samas ei saa päriselt välistada KeÜS-i määratluste abistavat toimet ka keskkonnaseadustikust väljapoole jääva õiguse mõistmisel.

2. Vajadusel on võimalik seadustiku eriosas välja tuua valdkondlikud erisused, mis *käitise* ja *käitaja* mõistete sisu konkreetse regulatsiooni tarbeks täpsustavad, sh piiravad või laiendavad. Mõistete erinev maht on põhjendatud sellega, et lisaks KeÜS-is sätestatud üldistele kohustustele tulenevad eriseadustest konkreetset liiki käitistele erinõuded, mida ei ole vaja kõigile tootjatele rakendada. Niisiis on võimalik, et eriregulatsiooniga arvatakse mingit tüüpi üksused *käitise* mõiste

selliseid üksusi, mis üldregulatsiooni alusel käitise mõiste alla ei mahu. Näiteks tööstusheite seaduse tähenduses on käitiseks vaid paiksed tehnilised üksused, kus toimub keskkonnamõju tegevus (THS § 6).

3. Käitise ja käitaja mõisted on vajalikud keskkonnamõju tegevuse täitmise eest vastutaja kindlaks määramiseks. Keskkonnamõju tegevuses kasutatakse neid mõisteid seega eelkõige juhul, kui arendatav tegevus nõuab mingite keskkonnamõju tegevuse või – tingimuste seadmist, st üldjuhul keskkonnamõju tegevust. Mõisted on laialdaselt kasutuses ka EL keskkonnamõju tegevuses, mistõttu on oluline need Eesti õigusaktidesse üle võtta.

4. Käitise definitsioon koosneb omakorda reast termineist, mille tähendus ei pruugi lähemate selgitusteta olla ilmne. Määratluse keskne element on tootmistevõime teostamine. Eesti keele seletav sõnaraamat (Tallinn, 2009) defineerib tootmise kui tootmisvahendite abil hüvite loomise, toodete valmistamise, tootmisprotsessi. Tootmise alaliikidena toob sõnaraamat välja

alt välja või siis loetakse käitisteks ka sellised üksused, mis üldregulatsiooni alusel *käitise* mõiste alla ei mahu. Näiteks tööstusheite seaduse tähenduses on käitised vaid paiksed tehnilised üksused, kus toimub keskkonnamõju tegevus (THS-i § 6).

3. *Käitise* ja *käitaja* mõisted on vajalikud keskkonnamõju tegevuse täitmise eest vastutaja kindlaks määramiseks. Keskkonnamõju tegevuses kasutatakse neid mõisteid seega eelkõige juhul, kui arendatav tegevus nõuab mingite keskkonnamõju tegevuse või – tingimuste seadmist, st üldjuhul keskkonnamõju tegevust. Mõisted on laialdaselt kasutuses ka EL-i keskkonnamõju tegevuses, mistõttu on oluline need Eesti õigusaktidesse üle võtta.

4. *Käitise* definitsioon koosneb omakorda reast termineist, mille tähendus ei pruugi olla lähemate selgitusteta ilmne. Määratluse keskne element on tootmistevõime teostamine. „Eesti keele seletav sõnaraamat” (Tallinn, 2009) määratleb *tootmise* kui tootmisvahendite abil hüvite loomise, toodete valmistamise, tootmisprotsessi. Tootmise alaliikidena toob sõnaraamat välja

tööstusliku, põllumajandusliku ja käsitööstusliku tootmise. Tootmine on inimtegevus, mille tulemusel valmib toode – enamasti tarbija vajaduste rahuldamiseks vajalik ese või teenus.

5. Tootmistegevus peab toimuma tehnilises üksuses. Sõna „tehniline“ on Eesti keele seletavas sõnaraamatus avatud kui tehnikasse puutuv, selle rakendustega seotud. „Tehnika“ on omakorda lahti seletatud kui loodusjõudude ja varade rakendamisel põhinevate teadmiste, töövõtete ja oskuste kogum; vastav rakendusteadus. Määravaks on see, et üksus oleks kasutatav konkreetse tootmistegevuse läbiviimiseks. Seejuures ei pea tootmistegevus olema tehnoloogiliselt kuigi kõrgetasemeline või keeruline (IPPC käitise juhised, lk 4).

6. „Üksus“ viitab sellele, et tegemist peab olema ühtse funktsiooniga tervikuga, nii et käitises teostatavaid töid on võimalik kompaktselt juhtida ja ka reguleerida. Käitise mõiste alla hõlmatud tootmiskohta tuleb vaadelda laiemalt kui üksikut ehitist. See hõlmab kogu ühtseks tootmistegevuseks mõeldud ehitiste kompleksi. Näiteks ohtlike ainetega seotud suurõnnetuste

tööstusliku, põllumajandusliku ja käsitööstusliku tootmise. Tootmine on inimtegevus, mille tulemusel valmib toode – enamasti tarbija vajaduste rahuldamiseks vajalik ese või teenus.

5. Tootmistegevus peab toimuma tehnilises üksuses. Sõna *tehniline* tähendus on „Eesti keele seletavas sõnaraamatus“ avatud kui tehnikasse puutuv ja selle rakendustega seonduv. *Tehnika* on omakorda lahti seletatud kui loodusjõudude ja varade rakendamisel põhinevate teadmiste, töövõtete ja oskuste kogum, vastav rakendusteadus. Määrav on see, et üksus oleks kasutatav konkreetseks tootmistegevuseks. Seejuures ei pea tootmistegevus olema tehnoloogiliselt kuigi kõrgetasemeline või keeruline (IPPC käitise juhised, lk 4).

6. *Üksus* viitab sellele, et tegemist peab olema ühtse funktsiooniga tervikuga, nii et käitises teostatavaid töid on võimalik kompaktselt juhtida ja ka reguleerida. *Käitise* mõiste alla hõlmatud tootmiskohta tuleb vaadelda laiemalt kui üksikut ehitist. See hõlmab kogu ühtseks tootmistegevuseks mõeldud ehitiste kompleksi. Näiteks on ohtlike ainetega seotud

ohu ohjeldamise direktiivis nr 96/82/EÜ on käitis määratletud kui kogu käitaja kontrolli all olev ala, kus on ohtlikke aineid ühes või mitmes rajatises (art 3 p 1). Tehniline üksus hõlmab direktiivi art 3 p 2 kohaselt kõiki rajatise tööks vajalikke seadmeid, struktuure, torusid, masinaid, tööriistu, erakasutuses olevaid haruraudteid, dokke, rajatist teenindavaid lossimiskaisid, maabumissildu, ladusid ja muid samalaadseid ehitisi. Sarnase tehnilise üksuse mõistesse hõlmatud ehitiste ja seadmete loetelu leiab jäätmete põletamise direktiivi 2000/76/EÜ art 3 p-st 4. Käitisteks on eelkõige igasugused tehased ja tootmishooned, sh põllumajanduslikud tootmishooned (laut, sigala jms). Jäätmete põletamine suvalises kohas maapinnal ei tee aga põletuskohast käitist, kuna tegemist pole vastavaks tegevuseks loodud tehnilise üksusega.

7. KeÜS käitise mõistega on hõlmatud nii paiksed kui liikuvad tehnilised üksused, milles toimuv tegevus vastab sättes toodud käitise mõiste elementidele. Liikuvaks tehnilisteks üksusteks võivad olla näiteks laevad, autod või muud masinad, kus tootmistegevus toimub ühest kohast teise liikumise ajal.

suurõnnetuste ohu ohjeldamise direktiivis nr 96/82/EÜ *käitis* määratletud kui kogu käitaja kontrolli all olev ala, kus on ohtlikke aineid ühes või mitmes rajatises (art 3 p 1). *Tehniline üksus* hõlmab direktiivi art 3 p 2 kohaselt kõiki rajatise tööks vajalikke seadmeid, struktuure, torusid, masinaid, tööriistu, erakasutuses olevaid haruraudteid, dokke, rajatist teenindavaid lossimiskaisid, maabumissildu, ladusid ja muid samalaadseid ehitisi. Sarnase, *tehnilise üksuse* mõistesse hõlmatud ehitiste ja seadmete loetelu leiab jäätmete põletamise direktiivi 2000/76/EÜ art 3 p-st 4. Käitised on eelkõige igasugused tehased ja tootmishooned, sh põllumajanduslikud tootmishooned (laut, sigala jms). Samas aga ei tee näiteks jäätmete põletamine suvalises kohas maapinnal sellest põletuskohast käitist, kuna tegemist pole vastavaks tegevuseks loodud tehnilise üksusega.

7. KeÜS-i terminiga *käitis* on hõlmatud nii paiksed kui ka liikuvad tehnilised üksused, milles toimuv tegevus vastab sättes toodud *käitise* mõiste elementidele. Liikuvad tehnilised üksused võivad olla näiteks laevad, autod või muud masinad, kus tootmistegevus toimub ühest kohast teise liikumise ajal. Paiksed

Paikseteks tehnilisteks üksusteks tuleks seevastu lugeda ka sellised tervikuna ühel kohal seisvad käitised, mille siseselt kasutatav varustus tootmistegevuse ajal liigub. Samuti saab paikseteks üksusteks pidada selliseid käitisi, mida põhimõtteliselt on võimalik liigutada, kuid mis praktikas töötavad pikema aja vältel ühes kohas (IPPC käitise juhise, lk 5).

8. Lisaks tootmistegevusele endale on käitise mõistesse hõlmatud ka tehnilised üksused, milles toimub tootmisega võrdsustatav, tootmisega otseselt liituv ja sellega tehnilises seoses olev tegevus. Tegemist ei ole alternatiivide loeteluga, vaid ühte ja sama tegevust kirjeldavate tunnustega. Tootmisega liituvaks, kuid sellega mitte tehnilises seoses olevaks tegevuseks on näiteks tööstuslikus üksuses asuvail büroopindadel toimuv administratiivtegevus. Käitise tehnilises seoses olevaks saab seevastu lugeda näiteks rajatise, mis saavad käitisest elektrit, kuid kui neis toimuv tegevus ei kujuta endast ühtset tootmistegevust käitises toimuvaga, ei ole nad käitise osaks (näited pärit IPPC käitise juhise, lk 4-5). Tehniline seos ei tähenda tingimata üksuste vahelist füüsilist ühendust, piisab sellest, kui üksused on

tehnilised üksused on aga seevastu ka sellised ühel kohal seisvad käitised, mille siseselt kasutatav varustus tootmistegevuse ajal liigub. Samuti saab paikseteks üksusteks pidada selliseid käitisi, mida on põhimõtteliselt võimalik liigutada, kuid mis praktikas töötavad pikema aja vältel ühes kohas (IPPC käitise juhise, lk 5).

8. Lisaks tootmistegevusele on *käitise* mõistega hõlmatud ka tehnilised üksused, milles toimub tootmisega võrdsustatav, sellega otseselt liituv ja tehnilises seoses olev tegevus. Tegemist ei ole alternatiivide loeteluga, vaid ühte ja sama tegevust kirjeldavate tunnustega. Tootmisega liituv, kuid sellega tehnilises seoses mitte olev tegevus on näiteks tööstuslikus üksuses asuvail büroopindadel toimuv administratiivtegevus. Käitise tehnilises seoses olevaks saab seevastu lugeda näiteks rajatise, mis saavad käitisest elektrit, kuid kui neis toimuv tegevus ei kujuta endast ühtset tootmistegevust käitises toimuvaga, ei ole nad käitise osad (näited pärit IPPC käitise juhise, lk 4–5). Tehniline seos ei tähenda tingimata üksuste vahelist füüsilist ühendust, vaid piisab sellest, kui üksused on ühendatud ühtsena vaadeldava

ühendatud ühtsena vaadeldava tootmisprotsessi kaudu. Tüüpiliste näidetena tootmisega võrdsustatava, sellega otseselt liituva ja tehnilist seost omava tegevuse kohta võib välja tuua tootmisüksust soojuse ja/või elektriga varustavad ehitised, põhiüksust toormaterjaliga varustavad ja materjali ette valmistavad üksused, toodete viimistlemise ja ladustamise ehitised jms (IPPC käitise juhised, lk 6).

9. Käitis pole mitte igasugune tehniline üksus, kus toimub tootmistegevus, vaid üksnes selline, milles tootmisega kaasneb saastamine või saastus. Need mõisted on omakorda avatud KeÜS § 7 lg-tes 4 ja 5. Saastamine on heite väljutamine nii, et see põhjustab keskkonnaohu või keskkonnariski (heite mõiste kohta vt KeÜS § 7 lg 1 kommentaare). Saastus on saastamisest põhjustatud oluline ebasoodne muutus õhu, vee või pinnase kvaliteedis. Kuna keskkonnariski mõiste (KeÜS § 4) juba sisaldab endas ettevaatuspõhimõttest tulenevat teadusliku ebakindluse elementi, on käitise mõiste avamisel kasutatud väljendit „kaasneb“ ebakindluma „võib kaasneda“ asemel. Seega, kuigi näiteks kemikaalide ladustamine iseenesest ei tohiks

tootmisprotsessi kaudu. Tüüpiliste näidetena tootmisega võrdsustatava, sellega otseselt liituva ja tehnilist seost omava tegevuse kohta võib välja tuua tootmisüksust soojuse ja/või elektriga varustavad ehitised, põhiüksust toormaterjaliga varustavad ja materjali ette valmistavad üksused, toodete viimistlemise ja ladustamise ehitised jms (IPPC käitise juhised, lk 6).

9. Käitis pole mitte igasugune tehniline üksus, kus toimub tootmistegevus, vaid üksnes selline, milles tootmisega kaasneb saastamine või saastus. Need mõisted on omakorda avatud KeÜS-i § 7 lg-tes 4 ja 5. *Saastamine* on heite väljutamine nii, et see põhjustab keskkonnaohu või keskkonnariski (*heite* mõiste kohta vt KeÜS-i § 7 lg 1 kommentaare). *Saastus* on saastamisest põhjustatud oluline ebasoodne muutus õhu, vee või pinnase kvaliteedis. Kuna *keskkonnariski* mõiste (KeÜS-i § 4) juba sisaldab endas ettevaatuspõhimõttest tulenevat teadusliku ebakindluse elementi, on *käitise* mõiste avamisel kasutatud verbi *kaasneb* modaalsust väljendava *võib kaasneda* asemel. Seega, kuigi näiteks kemikaalide ladustamine iseenesest ei tohiks

nõuetekohase teostamise puhul heitmeid ega saastust kaasa tuua, tuleb ladustamisüksus sellegipoolest lugeda käitise mõiste alla kuuluvaks, kuna saastus võib kaasneda õnnetusjuhtumite või lekete tagajärjel (IPPC käitise juhised, lk 7).

10. Käitaja on füüsiline või juriidiline isik, kes käitist valdab või töötamas hoiab ja kasutab, omades seejuures määravat kontrolli käitises toimuva tootmistegevuse üle. Valduse mõiste on avatud AÕS §-s 32 – s.o tegelik võim asja üle. Oluline pole see, kes on käitise omanik, vaid see, kes käitises tootmistegevust arendab. Näiteks on võimalik, et tootmishoone kuulub ühele isikule, kes seal ise tootmisega ei tegele, vaid rendib pinda ühele või mitmele teisele isikule, kes käitises iseseisvalt tegutsevad.

11. Käitajaks on isik, kelle tegevus ei ole allutatud mõnele teisele isikule, vaid kellel on iseseisev otsustusõigus käitises toimuva üle. Käitises tootmistegevust arendava isiku töötajad või alltöövõtjad ei ole seega käitajad. Nad võivad küll käitises vahetult tegutsevate isikutena omada teatavat kontrolli tootmistegevuse üle, kuid käitaja kindlaksmääramisel on oluline

nõuetekohase teostamise puhul heiteid ega saastust kaasa tuua, tuleb ladustamisüksus sellegipoolest lugeda *käitise* mõiste alla kuuluvaks, kuna saastus võib kaasneda õnnetusjuhtumite või lekete tagajärjel (IPPC käitise juhised, lk 7).

10. Käitaja on füüsiline või juriidiline isik, kes käitist valdab või töötamas hoiab ja kasutab, omades seejuures määravat kontrolli käitises toimuva tootmistegevuse üle. *Valduse* mõiste on avatud AÕS-i §-s 32 kui tegelik võim asja üle. Oluline pole see, kes on käitise omanik, vaid see, kes käitises tootmistegevust arendab. Näiteks on võimalik, et tootmishoone kuulub isikule, kes seal ise tootmisega ei tegele, vaid rendib pinda ühele või mitmele isikule, kes käitises iseseisvalt tegutsevad.

11. Käitaja on isik, kelle tegevus ei ole allutatud mõnele teisele isikule, vaid kellel on iseseisev otsustusõigus käitises toimuva üle. Seega ei saa käitajateks lugeda käitises tootmistegevust arendava isiku töötajaid või alltöövõtjaid. Neil võib küll olla käitises vahetult tegutsevate isikutena teatav kontroll tootmistegevuse üle, kuid käitaja kindlaksmääramisel on oluline

see, kellele kuulub määrav kontrolli- ja otsustusõigus. Teisi isikuid oma majandus- või kutsetegevuses kasutava isikuna vastutab käitaja ka oma töötajate või alltöövõtjate tekitatud kahju eest (VÕS § 1054 lg 1), samuti on käitajal kohustus tagada käitises vahetult tegutsevate isikute keskkonnakaitsealane väljaõpe (KeÜS § 19).

12. Välistatud pole ka võimalus, et ühte käitist haldavad kaks (või rohkem) isikut, kelle tegevus pole üksteisele allutatud. Sellisel juhul on mõlemad isikud käitajad ning kohustatud täitma KeÜS kolmandas peatükis loetletud nõudeid. Näiteks võib tuua abikaasadest talupidajad. Samuti on võimalik, et ühes käitises, näiteks tehases toimub mitu üksteisega seotud tootmistegevust, mida teostavad ja kontrollivad erinevad juriidilised isikud. THS § 7 lg 1 kohaselt on sellisel juhul võimalik anda keskkonnakompleksluba ka käitise osa kasutamiseks. Seejuures ei tulene asjaolust, et käitist haldab mitu käitajat, järeldust, et tegemist on mitme käitisega (IPPC käitise juhis, lk 10).

see, kellele kuulub määrav kontrolli- ja otsustusõigus. Teisi isikuid oma majandus- või kutsetegevuses kasutava isikuna vastutab käitaja ka oma töötajate või alltöövõtjate tekitatud kahju eest (VÕS-i § 1054 lg 1), samuti on käitajal kohustus tagada käitises vahetult tegutsevate isikute keskkonnakaitsealane väljaõpe (KeÜS-i § 19).

12. Välistatud pole ka võimalus, et ühte käitist haldavad kaks (või enam) isikut, kelle tegevus pole üksteisele allutatud. Sellisel juhul on kõik need isikud käitajad ning nad on kohustatud täitma KeÜS-i kolmandas peatükis loetletud nõudeid (näitena võib siinkohal tuua abikaasadest talupidajad). Samuti on võimalik, et ühes käitises (näiteks tehases) toimub mitu üksteisega seotud tootmistegevust, mida teostavad ja kontrollivad erinevad juriidilised isikud. THS-i § 7 lg 1 kohaselt on sellisel juhul võimalik anda keskkonnakompleksluba ka käitise osa kasutamiseks. Seejuures ei tulene asjaolust, et käitist haldab mitu käitajat, järeldust, et tegemist on mitme käitisega (IPPC käitise juhis, lk 10).

13. Kuigi EL keskkonnavalastes õigusaktides on käitaja (ingl *operator*) mõiste laialdaselt kasutusel, ei ole sellele antud ühtset ja kõikehõlmavat definitsiooni. Mõiste on enamasti avatud üksnes seoses konkreetsele õigusaktile omaste kindlat liiki käitiste ja tegevustega. Ühise elemendina saab siiski välja tuua käitaja määrava otsustusõigus käitise tehnilise toimimise üle (vt nt tööstusheidete direktiiv 2010/75/EL, art 3 p 15).

14. Käitises toimuva üle kontrolli omava isikuna vastutab käitaja ka käitise tegevust reguleerivate keskkonnanõuete täitmise eest. Käitaja üldised kohustused on sätestatud KeÜS kolmandas peatükis. Näiteks on käitajal kohustus vältida keskkonnoahtu ja rakendada ettevaatusmeetmeid, kasutada toorainet, loodusvarasid ja energiat säästlikult, tagada käitises töötavate inimeste keskkonnavalane väljaõpe ja teavitada Keskkonnainspekttsiooni viivitamatult käitise lähtuvast olulisest keskkonnahäiringust. Seaduses sätestatud juhtudel on käitajal ka kohustus hankida käitise tegevust reguleeriv keskkonnaluba.

13. Kuigi EL-i keskkonnavalastes õigusaktides on *käitaja* (ingl *operator*) mõiste laialdaselt kasutusel, ei ole sellele antud ühtset ja kõikehõlmavat määratlust. Mõiste on enamasti avatud üksnes seoses konkreetsele õigusaktile omaste kindlat liiki käitiste ja tegevustega. Ühise elemendina saab siiski välja tuua käitaja määrava otsustusõiguse käitise tehnilise toimimise üle (vt nt tööstusheidete direktiiv 2010/75/EL, art 3 p 15).

14. Käitises toimuva üle kontrolli omava isikuna vastutab käitaja ka käitise tegevust reguleerivate keskkonnanõuete täitmise eest. Käitaja üldised kohustused on sätestatud KeÜS-i kolmandas peatükis. Näiteks on käitajal kohustus vältida keskkonnoahtu ja rakendada ettevaatusmeetmeid, kasutada toorainet, loodusvarasid ja energiat säästlikult, tagada käitises töötavate inimeste keskkonnavalane väljaõpe ja teavitada keskkonnainspekttsiooni viivitamatult käitise lähtuvast olulisest keskkonnahäiringust. Seaduses sätestatud juhtudel on käitajal ka kohustus hankida käitise tegevust reguleeriv keskkonnaluba.

§ 7. Heide, heite piirväärtus, keskkonna kvaliteedi piirväärtus, saastamine ja saastus

1. **Heitme mõiste** on Eesti keskkonnaseadustes laialdaselt, kuid mitte alati päris ühtse tähendusega kasutusel olnud. Samuti on kasutatud paralleelmõistet emissioon. Kõige üldisemalt oli heitme mõiste enne KeÜS jõustumist avatud SVKS (mida asendab 1. juunist 2013 THS) § 2 lg-s 2, mis võttis üle saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli direktiivi 96/61/EÜ (mida omakorda asendab alates 7. jaanuarist 2013 tööstusheidete direktiiv 2010/75/EL) art 2 p-s 5 sätestatud mõiste. SVKS avas heitme mõiste üksnes sama seaduse raames, terminit kasutatakse keskkonnaseadustes aga märksa laiemalt. Termin KeÜS-s määratlemise eesmärgiks on ühtlustada selle kasutamine erinevais keskkonnavaldkondades (välisõhk, vee ja pinnase kaitse, jäätmekäitlus, keskkonnaloa, keskkonnamõjude hindamine, keskkonnavastutus jne) ning vältida mitmetimõistmisi.

1.1. Termin “heide” on keeleliselt kahetähenduslik. Ühelt poolt

§ 7. Heide, heite piirväärtus, keskkonna kvaliteedi piirväärtus, saastamine ja saastus

1. *Heite* mõiste on olnud Eesti keskkonnaseadustes laialdaselt kasutusel, kuid mitte alati päris ühtse tähendusega. *Heite* kõrval on kasutatud ka paralleelmõistet *emissioon*. Kõige üldisemalt oli *heite* mõiste enne KeÜS-i jõustumist avatud SVKS-i (mida asendab 1. juunist 2013 THS) § 2 lg-s 2, mis võttis üle saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli direktiivi 96/61/EÜ (mida omakorda asendab alates 7. jaanuarist 2013 tööstusheidete direktiiv 2010/75/EL) art 2 p-s 5 sätestatud mõiste. SVKS avas *heite* mõiste üksnes sama seaduse raames, terminit kasutatakse keskkonnaseadustes aga märksa laiemalt. Termin KeÜS-is määratlemise eesmärk on ühtlustada selle kasutamine erinevais keskkonnavaldkondades (välisõhk, vee ja pinnase kaitse, jäätmekäitlus, keskkonnaloa, keskkonnamõjude hindamine, keskkonnavastutus jne) ning vältida mitmetimõistmist.

1.1. Termin *heide* on keeleliselt mitmetähenduslik. Ühelt poolt

tähistab see heitmist kui tegevust (sellele viitab ka sõna väljutamine), teisalt väljutatavat saasteainet või muud saastetegurit, mida on võimalik iseloomustada kindlate mõõdetavate näitajatega (hulk, kontsentratsioon, tase vms). KeÜS määratlusega on silmas peetud teist nimetatud tähendustest, seega mitte heitmist kui tegevust, vaid selle materiaalsel ja mõõdetavat objekti.

1.2. Heitmete kui inimtegevuse tagajärje seaduses määratlemise vajadus tuleneb sellest, et heitmete väljutamine võib kaasa tuua keskkonnahäiringu (vt KeÜS § 3 kommentaari). Heide on seejuures keskkonda suunatud mõjutegur, keskkonnahäiring aga heitme tekitatud ebasoodne muutus keskkonnas. Näiteks tootmisüksusest õhku suunatav vääveldioksiid on heide, selle tagajärjel pinnasele langev happevihm aga keskkonnahäiring. Raudteeliiklusest lähtuv müra ja vibratsioon on heitmed, müra ja vibratsiooni häiriv mõju raudtee lähistel asuvate majade elanikele aga keskkonnahäiring. Kui keskkonnahäiring on piisavalt oluline ning selle tekkimine piisavalt tõenäoline, on tegemist keskkonnariski või keskkonnaohuga (vt KeÜS §-de 4 ja 5

tähistab see heitmist kui tegevust, teisalt aga väljutatavat saasteainet või muud saastetegurit, mida on võimalik iseloomustada kindlate mõõdetavate näitajatega (hulk, kontsentratsioon, tase vms). KeÜS-is pole *heide* määratletud mitte kui tegevus, vaid kui selle materiaalne ja mõõdetav objekt.

1.2. Vajadus inimtegevuse tagajärjel tekkivate heidete seaduses määratlemise järele tuleneb sellest, et heidete väljutamine võib kaasa tuua keskkonnahäiringu (vt KeÜS-i § 3 kommentaari). Heide on seejuures keskkonda suunatud mõjutegur, keskkonnahäiring aga heite tekitatud ebasoodne muutus keskkonnas. Näiteks on tootmisüksusest õhku suunatav vääveldioksiid heide, selle tagajärjel pinnasele langev happevihm aga keskkonnahäiring. Raudteeliiklusest lähtuv müra ja vibratsioon on heited, müra ja vibratsiooni häiriv mõju raudtee lähistel asuvate majade elanikele aga keskkonnahäiring. Kui keskkonnahäiring on piisavalt oluline ning selle tekkimine piisavalt tõenäoline, on tegemist keskkonnariski või

kommentaare), mida tuleb vastavalt kas vähendada või vältida (vt ka KeÜS §-de 10 ja 11 kommentaare). Keskkonnariski vähendamiseks või keskkonnaohu vältimiseks ongi keskkonnas olulisemaid ebasoodsaid muutusi põhjustavate heitmete väljutamine üldjuhul õigusnormide alusel piiratud.

1.3. Heitme allikaks võib olla igasugune inimtegevus, mille tagajärjeks on erinevate mõjutuste kandumine õhku, vette või pinnasesse. Seejuures ei pruugi iga heide tingimata kaasa tuua ebasoodsat keskkonnamõju ehk keskkonnahäiringut. Heitme keskkonda suunamise mõju võib olla ka kahetine – osalt soodne ja osalt ebasoodne - või hoopis tervikuna soodne. Näiteks võib veekogude soojusreostus aidata veelindudel külma aega üle elada, maa-alustest torudest lekkiv soojus panna taimed varakevadel haljendama või vabaõhukontserdist lähtuv heliheide pakkuda kontserdipaiga lähiümbruse elanikele positiivse elamuse. Keskkonnaohtu või keskkonnariski põhjustav heitmistegevus on heitme üldmõistest eraldi määratletud KeÜS

keskkonnaohuga (vt KeÜS-i §-de 4 ja 5 kommentaare), mida tuleb vastavalt kas vähendada või vältida (vt ka KeÜS-i §-de 10 ja 11 kommentaare). Keskkonnariski vähendamiseks või keskkonnaohu vältimiseks ongi keskkonnas olulisemaid ebasoodsaid muutusi põhjustavate heidete väljutamine üldjuhul õigusnormide alusel piiratud.

1.3. Heite allikas võib olla igasugune inimtegevus, mille tagajärjel kanduvad erinevad mõjutused õhku, vette või pinnasesse. Seejuures ei pruugi iga heide tingimata kaasa tuua ebasoodsat keskkonnamõju ehk keskkonnahäiringut, vaid heitel võib olla keskkonnale ka soodne mõju. Näiteks võib veekogude soojusreostus aidata veelindudel külma aega üle elada, maa-alustest torudest lekkiv soojus panna taimed varakevadel haljendama või vabaõhukontserdist lähtuv heliheide pakkuda kontserdipaiga lähiümbruse elanikele positiivse elamuse. Keskkonnaohtu või keskkonnariski põhjustav heite väljutamine on määratletud KeÜS-i § 7 lg-s 4 kui *saastamine*.

§ 7 lg-s 4 kui saastamine.

1.4. Heitme väljutamine keskkonda võib olla kas otsene või kaudne. Heitme kaudne väljutamine toimub siis, kui heitmed ei jõua keskkonda või konkreetsesse keskkonnaelemendi vahetult, vaid läbivad enne mõne vaheetapi. Heitme kaudseks väljutamiseks loetakse kehtivas õiguses näiteks seda, kui heide läbib enne keskkonda jõudmist käitisevälise puhastusseadme ning jõuab seega keskkonda vähemohtlikul kujul. THS § 44 lg 10 nimetab kaudse vetteheitena juhtu, kui käitisest väljuv heitvesi läbib enne looduskeskkonda jõudmist väljaspool käitist asuva kanalisatsiooni kaudu ühendatud reoveepuhasti. Reoveepuhasti saastet vähendava efekti võrra võib käitisest väljuv heitvesi sisaldada suuremat saasteaine kontsentratsiooni. Kaudse heitena saab vaadelda ka juhtu, kus heide kandub ühest looduslikust keskkonnaelemendist teise, näiteks pinnasest põhjavette. Sel juhul on toimunud heitme otsene väljutamine pinnasesse ja kaudne väljutamine põhjavette.

1.5. Heitmeks on KeÜS § 7 lõikes 1 toodud loetelu järgi aine,

1.4. Heite väljutamine keskkonda võib olla kas otsene või kaudne. Heite kaudne väljutamine toimub siis, kui heide ei jõua keskkonda või konkreetsesse keskkonnaelemendi vahetult, vaid see läbib enne mõne vaheetapi. Heite kaudseks väljutamiseks loetakse kehtivas õiguses näiteks seda, kui heide läbib enne keskkonda jõudmist käitisevälise puhastusseadme ning jõuab keskkonda vähem ohtlikul kujul. THS-i § 44 lg 10 nimetab kaudse vetteheitena juhtu, kus käitisest väljuv heitvesi läbib enne looduskeskkonda jõudmist väljaspool käitist asuva kanalisatsiooni kaudu ühendatud reoveepuhasti. Reoveepuhasti saastet vähendava efekti võrra võib käitisest väljuv heitvesi sisaldada suuremat saasteainete kontsentratsiooni. Kaudse heitena saab vaadelda ka juhtu, kus heide kandub ühest looduslikust keskkonnaelemendist teise (näiteks pinnasest põhjavette). Sel juhul on toimunud heite otsene väljutamine pinnasesse ja kaudne väljutamine põhjavette.

1.5. *Heide* on KeÜS-i § 7 lõikes 1 toodud loetelu kohaselt aine,

organism, energia, kiirgus, vibratsioon, soojus, valgus, lõhn või müra. Teadusdefinitatsioonide järgi on tegemist osaliselt üksteisega kattuvate mõistetega. Loetelu eesmärgiks polegi aga teaduslik täpsus, vaid seaduselugejale võimalikult selge pildi andmine sellest, millised on need tegurid, mis inimtegevuse tagajärjel keskkonda mõjutada võivad.

1.5.1. Aine mõiste määratlemisel saab võtta eeskjaks KemS § 2 lg-s 2 viidatud EL REACH määruse nr 1907/2006 art 3 p-s 1 toodud definitiooni, mille kohaselt on aine looduslik või tootmismenetluse teel saadud keemiline element või selle ühendid koos püsivuse säilitamiseks vajalike ja tootmismenetlusest johtuvate lisanditega, välja arvatud lahustid, mida on võimalik ainest eraldada, mõjutamata aine püsivust või muutmata selle koostist. Aine võib heitmena esineda kas tahkel, vedelal või gaasilisel kujul.

1.5.2. Organismi mõiste määratlemisel saab eeskjaks võtta GMOVS § 2 lg 1 definitiooni, mille kohaselt on organism igasugune paljunemiseks või pärilikkustegurite ülekandmiseks

organism, energia, kiirgus, vibratsioon, soojus, valgus, lõhn või müra. Teadusdefinitatsioonide järgi on tegemist osaliselt üksteisega kattuvate mõistetega. Loetelu eesmärk pole aga teaduslik täpsus, vaid seaduselugejale võimalikult selge pildi andmine sellest, millised on need tegurid, mis võivad inimtegevuse tagajärjel keskkonda mõjutada.

1.5.1. *Aine* määratlemisel saab võtta eeskjaks KemS-i § 2 lg-s 2 viidatud EL-i REACH määruse nr 1907/2006 art 3 p-s 1 toodud definitiooni, mille kohaselt on aine looduslik või tootmismenetluse teel saadud keemiline element või selle ühendid koos püsivuse säilitamiseks vajalike ja tootmismenetlusest johtuvate lisanditega, välja arvatud lahustid, mida on võimalik ainest eraldada, mõjutamata aine püsivust või muutmata selle koostist. Aine võib heitena esineda kas tahkel, vedelal või gaasilisel kujul.

1.5.2. *Organismi* määratlemisel saab eeskjaks võtta GMOVS-i § 2 lg 1 definitiooni, mille kohaselt on organism igasugune paljunemiseks või pärilikkustegurite ülekandmiseks võimeline

võimeline iseseisev bioloogiline olemisvorm. Organismide alla kuuluvad bakterid, protistid, loomad, taimed.

1.5.3. *Energia*, sh soojuse ja valguse heitme tagajärjel sagedasti esinevaks keskkonnahäiringuks on soojusreostus (näiteks vähendab veekogudesse väljutatav kõrgema temperatuuriga heitvesi veekogude hapnikusisaldust ja mõjutab ökosüsteemide toimimist) või valgusreostus (keskkonda suunatud ülemäärane kunstlik valgus võib mõjutada nii ökosüsteemide toimimist kui inimest).

1.5.4. Kiirgus jaguneb bioloogilistes kudedes muudatusi põhjustavaks ioniseerivaks kiirguseks (nt röntgenkiirgus ja kiirgus radioaktiivsetest materjalidest), millega seonduvaid ohutusnõudeid reguleerib kiirgusseadus, ja mitteioniseerivaks kiirguseks, mh ultraviolettkiirgus, infrapunakiirgus, raadiolained, mikrolained ja nähtav valgus.

1.5.5. Vibratsioon on tahke keha mehaaniline võnkumine. Teatava sageduse ja intensiivsusega vibratsioon on inimesi,

iseseisev bioloogiline olemisvorm. Organismide alla kuuluvad bakterid, protistid, loomad, taimed.

1.5.3. *Energia*, sh soojuse ja valguse heite tagajärjel sagedasti esinevad keskkonnahäiringud on soojusreostus (näiteks vähendab veekogudesse väljutatav kõrgema temperatuuriga heitvesi veekogude hapnikusisaldust ja mõjutab ökosüsteemide toimimist) või valgusreostus (keskkonda suunatud ülemäärane kunstlik valgus võib mõjutada nii ökosüsteemide toimimist kui ka inimest).

1.5.4. *Kiirgus* jaguneb bioloogilistes kudedes muudatusi põhjustavaks ioniseerivaks kiirguseks (nt röntgenkiirgus ja kiirgus radioaktiivsetest materjalidest), millega seonduvaid ohutusnõudeid reguleerib kiirgusseadus, ja mitteioniseerivaks kiirguseks (nt ultraviolettkiirgus, infrapunakiirgus, raadiolained, mikrolained ja nähtav valgus).

1.5.5. *Vibratsioon* on tahke keha mehaaniline võnkumine. Teatava sageduse ja intensiivsusega vibratsioon on inimesi,

loomi ja taimi märkimisväärselt häiriv keskkonnategur. Näiteks põhjustavad vibratsiooniheitmeid raudteeliiklus, ehitustööd ja lõhkamised kaevandustes.

1.5.6. Lõhn on gaasiliste ja lenduvate ainete esile kutsutud haistmisaisting, nii meeldiv kui ebameeldiv (hais).

1.5.7. Müra on defineeritud VÕKS §-s 123. Selle järgi on müra inimtegevusest põhjustatud ning välisõhus leviv soovimatu ja kahjulik heli, mille tekitavad paiksed või liikuvad saasteallikad. Füüsikaliselt tähistab müra mõiste mitmesuguste kõrguselt ja valjuselt erinevate (pidevate) helide ebakorrapärast segu.

2. Keskkonnakasutusega kaasnevaid mõjutusi keskkonnale reguleeritakse keskkonnanormatiividega, mille hulka kuuluvad kvaliteedinormatiivid (õhu, vee või pinnase keemilisele, füüsikalisele või bioloogilisele näitajale kehtestatud piirväärtused, vt KeÜS § 7 lg 3 kommentaari), tootenormatiivid (nõuded keskkonda või tervist oluliselt mõjutavatele toodetele) ja

loomi ja taimi märkimisväärselt häiriv keskkonnategur. Näiteks põhjustavad vibratsiooniheitmeid raudteeliiklus, ehitustööd ja lõhkamised kaevandustes.

1.5.6. *Lõhn* on gaasiliste ja lenduvate ainete poolt esile kutsutud haistmisaisting, mis võib olla nii meeldiv kui ka ebameeldiv (hais).

1.5.7. *Müra* on määratletud VÕKS-i §-s 123. Selle järgi on müra inimtegevusest põhjustatud ning välisõhus leviv soovimatu ja kahjulik heli, mille tekitavad paiksed või liikuvad saasteallikad. Füüsikaliselt tähistab *müra* mitmesuguste kõrguselt ja valjuselt erinevate (pidevate) helide ebakorrapärast segu.

2. Keskkonnakasutusega kaasnevaid keskkonnamõjutusi reguleeritakse keskkonnanormatiividega, mille hulka kuuluvad kvaliteedinormatiivid (õhu, vee või pinnase keemilisele, füüsikalisele või bioloogilisele näitajale kehtestatud piirväärtused, vt KeÜS-i § 7 lg 3 kommentaari), tootenormatiivid (nõuded keskkonda või tervist oluliselt mõjutavatele toodetele) ja

heitennormatiivid ehk heite piirväärtused (vt ka SäAS § 10 lg 1).

Heite piirväärtus on nõue saasteallikast eralduvale heitmele.

Piirväärtusega määratakse kindlaks, millisel määral on heidet - saasteainet või muud keskkonda mõjutavat tegurit (nt kiirgus, müra, lõhn, energia, vibratsioon) - lubatud keskkonda juhtida.

Heitenormatiivi kasutatakse eelkõige paiksete saasteallikate puhul, liikuvate saasteallikate (nt transpordivahendid) puhul rakendatakse sagemini tootenormatiive.

2.1. Heite piirväärtusega määratletakse tavaliselt kohustuslik lõppeesmärk, jättes keskkonnakasutajale võimaluse valida ise vahendid selle saavutamiseks. Heite piirväärtuse määratlemise aluseks võib olla eesmärk suunata keskkonnakasutajat rakendama parimat võimalikku tehnikat – piirväärtus määratakse selline, et seda on võimalik järgida vaid konkreetse tegevusvaldkonna kõige tõhusamaid ja arenenumaid meetodeid rakendades.

2.2. Heite piirväärtus on KeÜS-s määratletud lähtuvalt heitme

heitennormatiivid ehk heite piirväärtused (vt ka SäAS-i § 10 lg 1).

Heite piirväärtus tähendab saasteallikast eralduvale heitele kehtestatavat normi. Piirväärtusega määratakse kindlaks, millisel määral on heidet – saasteainet või muud keskkonda mõjutavat tegurit (nt kiirgus, müra, lõhn, energia, vibratsioon) – lubatud keskkonda juhtida. Heitenormatiivi kasutatakse eelkõige paiksete saasteallikate puhul, samas kui liikuvate saasteallikate (nt transpordivahendid) puhul rakendatakse sagedamini tootenormatiive.

2.1. Heite piirväärtusega määratakse tavaliselt kindlaks kohustuslik lõppeesmärk, jättes keskkonnakasutajale võimaluse valida ise vahendid selle saavutamiseks. Heite piirväärtuse määramise aluseks võib olla eesmärk suunata keskkonnakasutajat rakendama parimat võimalikku tehnikat, kuna piirväärtus määratakse selline, et seda on võimalik järgida vaid konkreetse tegevusvaldkonna kõige tõhusamaid ja arenenumaid meetodeid kasutades.

2.2. *Heite piirväärtuse* mõiste on KeÜS-is määratletud lähtuvalt

definitsioonist. Kuna heide on KeÜS § 7 lg 1 kohaselt inimtegevuse tagajärjel keskkonda suunatud mateeria või mõjutegur, on seda võimalik mõõta erinevate näitajate abil, nt mass, hulk, kontsentratsioon või tase. Seejuures on mass mingit keha moodustava aine hulk; hulk aga füüsiliste objektide kogus või arv. Kontsentratsioon iseloomustab mingi koostisosa suhtelist sisaldust õhus, vees või pinnases ning tase on omane heitmetele, mis eeltoodud näitajatega mõõdetavad ei ole, nt kiirgus või müra.

2.3. Heite piirväärtus määratakse konkreetse tegevuse puhul kindlaks eriseaduse, määruse või haldusaktiga (keskkonnakaitseloaga). Heite piirväärtuse määramine keskkonnakompleksloaga on reguleeritud THS §-s 44. Lisaks parimast võimalikust tehnikast lähtumisele tuleb piirväärtuse määramisel arvestada käitise saasteallikast keskkonda heidetavate ainete olemust ja võimet kanduda ühest keskkonnaelemendist (vesi, õhk, pinnas, elusloodus) teise. Samuti tuleb arvestada keskkonnakasutuse asukoha olusid ja tagada normaaltingimustes erinevate keskkonna kvaliteedi piirväärtuste järgimine

heite definitsioonist. Kuna *heide* on KeÜS-i § 7 lg 1 kohaselt inimtegevuse tagajärjel keskkonda suunatud mateeria või mõjutegur, on seda võimalik mõõta erinevate näitajate (nt mass, hulk, kontsentratsioon või tase) abil. Seejuures on *mass* mingit keha moodustava aine hulk. *Hulgaks* loetakse aga omakorda füüsiliste objektide kogust või arvu. *Kontsentratsioon* iseloomustab mingi koostisosa suhtelist sisaldust õhus, vees või pinnases ning *tase* on omane heidetele, mis eeltoodud näitajatega mõõdetavad ei ole (nt kiirgus või müra).

2.3. Heite piirväärtus määratakse konkreetse tegevuse puhul kindlaks eriseaduse, määruse või haldusaktiga (keskkonnakaitseloaga). Heite piirväärtuse määramine keskkonnakompleksloaga on reguleeritud THS-i §-s 44. Lisaks parimast võimalikust tehnikast lähtumisele tuleb piirväärtuse määramisel arvestada käitise saasteallikast keskkonda heidetavate ainete olemust ja võimet kanduda ühest keskkonnaelemendist (vesi, õhk, pinnas, elusloodus) teise. Samuti tuleb arvestada keskkonnakasutuse asukoha olusid ja tagada normaaltingimustes erinevate keskkonna kvaliteedi piirväärtuste järgimine

(saasteainete heitkoguste osas vt lisaks KeÜS § 54 kommentaari). Vajadusel tuleb heite piirväärtused määrata piisava varuga, nii et eri allikaist pärit heitmed ei põhjustaks kumulatiivselt keskkonna kvaliteedi piirväärtuse ületamise ning seega olulise keskkonnahäiringu esinemise ohtu (vt ka KeÜS § 3 lg 2 p 1 kommentaari). Kui see siiski ei õnnestu, tuleb arvestada sellega, et keskkonnakaitseloaga määratud heitenormatiivi täitmine ei anna keskkonnakasutajatele iseenesest õigust kvaliteedinormatiivi rikkuda. Vajadusel tuleb kvaliteedinormatiivi järgimiseks heitmeid põhjustava tegevuse mahtu vähendada ka loaga lubatud piirist allapoole. Keskkonnaloa väljaandjal võib sellisel juhul tekkida õigus loa tingimusi muuta (vt nt KeÜS § 59 lg 1 p 2, THS § 50 p 2).

2.4. Üldaktiga on kindlaks määratud näiteks suurtest põletusseadmetest lähtuvate heitmete piirväärtused ja jäätmete põletamisel tekkiva räbu ja koldetuha orgaanilise süsiniku üldsisaldus (THS alusel antud keskkonnaministri määrustega). Välisõhku ja vette suunatavates gaasides või heitvees sisalduvate ainete piirväärtused määratakse kindlaks

(saasteainete heitkoguste osas vt lisaks KeÜS-i § 54 kommentaare). Vajadusel tuleb heite piirväärtused määrata piisava varuga selleks, et eri allikaist pärit heited ei põhjustaks kumulatiivselt keskkonna kvaliteedi piirväärtuse ületamist ning seega olulise keskkonnahäiringu esinemise ohtu (vt ka KeÜS-i § 3 lg 2 p 1 kommentaare). Kui see siiski ei õnnestu, tuleb arvestada sellega, et keskkonnakaitseloaga kindlaks määratud heitenormatiivi täitmine ei anna keskkonnakasutajatele iseenesest õigust kvaliteedinormatiivi rikkuda. Vajadusel tuleb kvaliteedinormatiivi järgimiseks vähendada heiteid põhjustava tegevuse mahtu ka loaga lubatud piirist allapoole. Keskkonnaloa väljaandjal võib sellisel juhul tekkida õigus loa tingimusi muuta (vt nt KeÜS-i § 59 lg 1 p 2, THS-i § 50 p 2).

2.4. THS-i alusel antud keskkonnaministri määrustega on kindlaks määratud näiteks suurtest põletusseadmetest lähtuvate heidete piirväärtused ning jäätmete põletamisel tekkiva räbu ja koldetuha orgaanilise süsiniku üldsisaldus. Välisõhku ja vette suunatavates gaasides või heitvees sisalduvate ainete piirväärtused määratakse kindlaks keskkonnakaitse lubadega (nt

keskkonnakaitselubadega (nt THS § 46, VeeS § 26¹¹ lg 3 p 1). Samuti on keskkonnakaitseloaga võimalik määrata välisõhku paisatava müra, lõhna ja vibratsiooni tase (THS § 41 lg 2 p 8), radioaktiivsete heitmete piirkogused (KiS § 19 lg 1 p 8) jpm.

3. Keskkonna kvaliteedi piirväärtus on üldmõiste valdkondliku regulatsiooni spetsiifilisematele terminitele. Keskkonna kvaliteedi piirväärtuseks on näiteks müra piirtase (VÕKS § 125) ja ohtlike ainete sisalduse piirväärtus pinnases (VeeS § 26⁵ lg 10). Enne KeÜS vastuvõtmist kehtinud õiguses ei sisaldunud sarnast üldmõistet. SäAS § 10 lõikes 1 on küll defineeritud keskkonnanormatiiv, kuid see termin on laiema sisuga, hõlmates lisaks keskkonnakvaliteedile ka heitmekogusele ja toodangu ühikule kehtestatud normid.

3.1. Erinevalt heite piirväärtustest (vt KeÜS § 7 lg 2 kommentaare) määratletakse keskkonna kvaliteedi piirväärtuse kaudu keskkonna omadusi. Piirväärtuste ületamisel tuleb võtta meetmeid, et tagada keskkonna kvaliteedi vastavus piirväärtustele. Ka heite piirväärtused tuleb määrata selliselt, et

THS-i § 46, VeeS-i § 26¹¹ lg 3 p 1). Samuti on keskkonnakaitseloaga võimalik määrata välisõhku paisatava müra, lõhna ja vibratsiooni tase (THS-i § 41 lg 2 p 8) ning radioaktiivsete heidete piirkogused (KiS-i § 19 lg 1 p 8) jpm.

3. *Keskkonna kvaliteedi piirväärtus* on üldmõiste valdkondliku regulatsiooni spetsiifilisematele terminitele. Keskkonna kvaliteedi piirväärtused on näiteks müra piirtase (VÕKS § 125) ja ohtlike ainete sisalduse piirväärtus pinnases (VeeS § 26⁵ lg 10). Enne KeÜS-i vastuvõtmist kehtinud õiguses sarnast üldmõistet ei sisaldunud. SäAS-i § 10 lõikes 1 on küll määratletud *keskkonnanormatiiv*, kuid see termin on laiema sisuga, hõlmates lisaks keskkonnakvaliteedile ka heitmekogusele ja toodangu ühikule kehtestatud normid.

3.1. Erinevalt heite piirväärtustest (vt KeÜS-i § 7 lg 2 kommentaare) määratletakse keskkonna kvaliteedi piirväärtuse kaudu keskkonna omadusi. Piirväärtuste ületamise korral tuleb võtta meetmeid, et tagada keskkonna kvaliteedi vastavus piirväärtustele. Ka heite piirväärtused tuleb määrata selliselt, et

oleks tagatud keskkonnakvaliteedi piirväärtustest kinni pidamine.

3.2. Piirväärtused on kehtestatud keskkonna keemilisele, füüsikalisele või bioloogilisele näitajale. Kehtivas õiguses on kõige levinumad keemilistele näitajatele kehtestatud normid. Näiteks on VÕKS alusel kehtestatud välisõhu kvaliteedi keemilised piirväärtused ligikaudu kümnele saasteainele ja VeeS alusel pinnavee kvaliteedi piirväärtused ligikaudu kolmekümnele saasteainele. Füüsikalisele näitajale kehtestatud piirväärtuseks on näiteks VÕKS sätestatud müra piirtase ja bioloogilistele näitajale kehtestatud piirväärtuseks fütoplanktoni biomassi sisaldus, mis on üheks aluseks rannikuvee ökoloogilise seisundi määramisel. Valdav enamus kehtiva õiguse piirväärtustest on üle võetud EL õigusest.

3.3. Mitte kõik keskkonnanäitajate väärtused pole käsitatavad keskkonna kvaliteedi piirväärtusena. KeÜS § 7 lg 3 kohaselt on keskkonna kvaliteedi piirväärtus vaid selline väärtus, mida ei tohi inimese tervise ja keskkonna kaitsmise huvides ületada. Ületamise keelule viitab ka liite “piir” kasutamine “väärtuse” ees

oleks tagatud keskkonnakvaliteedi piirväärtuste järgimine.

3.2. Piirväärtused on kehtestatud keskkonna keemilistele, füüsikalistele või bioloogilistele näitajatele. Kehtivas õiguses on kõige levinumad keemilistele näitajatele kehtestatud normid. Näiteks on VÕKS-i alusel kehtestatud välisõhu kvaliteedi keemilised piirväärtused ligikaudu kümnele saasteainele ja VeeS-i alusel pinnavee kvaliteedi piirväärtused ligikaudu kolmekümnele saasteainele. Füüsikalistele näitajatele kehtestatud piirväärtus on näiteks VÕKS-is sätestatud müra piirtase ja bioloogilistele näitajatele kehtestatud piirväärtuse näide on fütoplanktoni biomassi sisaldus, mis on ka üheks aluseks rannikuvee ökoloogilise seisundi määramisel. Valdav enamus kehtiva õiguse piirväärtustest on üle võetud EL-i õigusest.

3.3. Mitte kõik keskkonnanäitajate väärtused pole käsitatavad keskkonna kvaliteedi piirväärtustena. KeÜS-i § 7 lg 3 kohaselt on *keskkonna kvaliteedi piirväärtus* vaid selline väärtus, mida ei tohi inimese tervise ja keskkonna kaitsmise huvides ületada. Ületamise keelule viitab ka liitsõna eesosa *piir* järelosa *väärtus*

ning termini rakendus KeÜS-s. Vastavalt KeÜS § 3 lg 2 p-le 1 kaasneb keskkonna kvaliteedi piirväärtuse ületamisega eelduslikult oluline keskkonnahäiring, mida tuleb KeÜS § 10 järgi vältida. KeÜS § 23 lg 4 kohaselt eeldatakse keskkonna mittevastavust tervise- ja heaolu vajadustele, kui on ületatud keskkonna kvaliteedi piirväärtus. Samuti on sätestatud KeÜS § 52 lg 1 p-s 8 keeld keskkonnaloo väljastamiseks, kui kavandatud tegevusega ületatakse keskkonna kvaliteedi piirväärtust, ning KeÜS § 54 kohaselt tuleb heitkogused loas määrata selliselt, et keskkonna kvaliteedi piirväärtuste järgimine on tagatud.

3.4. KeÜS-s ei sisaldu loetelu keskkonnanäitajate väärtustest kehtivas õiguses, mida tuleks käsitada keskkonna kvaliteedi piirväärtustena – seda tuleb hinnata igal üksikjuhtumil eraldi. Paljudel juhtudel on seos selge, seda nii lähtuvalt terminite sarnasusest – nt piirtase, piirväärtus – kui ka definitsioonide sisulisest kattuvusest. Näiteks defineerib VeeS § 26⁸ lg 1 põhjavee kvaliteedi piirväärtuse kui saasteaine kontsentratsiooni põhjavees, mida ei tohi tervise ja keskkonna kaitsmise huvides ületada. Juhinduda ei saa siiski vaid terminite sarnasusest.

ees ning termini kasutus KeÜS-is. Vastavalt KeÜS-i § 3 lg 2 p-le 1 kaasneb keskkonna kvaliteedi piirväärtuse ületamisega eelduslikult oluline keskkonnahäiring, mida tuleb KeÜS-i § 10 järgi vältida. KeÜS-i § 23 lg 4 kohaselt eeldatakse keskkonna mittevastavust tervise- ja heaoluvajadustele, kui keskkonna kvaliteedi piirväärtus on ületatud. Samuti on sätestatud KeÜS-i § 52 lg 1 p-s 8 keeld väljastada keskkonnaluba, kui kavandatud tegevusega ületatakse keskkonna kvaliteedi piirväärtust, ning KeÜS-i § 54 kohaselt tuleb heitkogused loas määrata selliselt, et keskkonna kvaliteedi piirväärtuste järgimine oleks tagatud.

3.4. KeÜS-is ei sisaldu loetelu selliste keskkonnanäitajate väärtuste kohta, mida tuleks käsitada keskkonna kvaliteedi piirväärtustena, vaid neid tuleb hinnata igal üksikjuhtumil eraldi. Paljudel juhtudel on seos selge, ja seda nii lähtuvalt terminite sarnasusest – nt *piirtase*, *piirväärtus* – kui ka määratluste sisulisest kattuvusest. Näiteks määratleb VeeS-i § 26⁸ lg 1 *põhjavee kvaliteedi piirväärtuse* kui saasteaine kontsentratsiooni põhjavees, mida ei tohi tervise ja keskkonna kaitsmise huvides ületada. Juhinduda ei saa siiski vaid terminite sarnasusest.

Näiteks sätestatakse VÕKS-s vääveldioksiidi kriitilise tasemena 20 µg/m³ (talvine keskmine). Kriitiline tase on saasteainete sisaldus välisõhus, mille ületamisel võib kaasneda otsene ebasoodne mõju keskkonnale, eelkõige taimestikule, kuid mitte inimese tervisele. Kriitilist taset saab pidada keskkonna kvaliteedi piirväärtuseks KeÜS tähenduses, sest keskkonnakvaliteedi piirväärtuse mõiste hõlmab näitajad, mida ei tohi keskkonnakaitse huvides ületada.

3.5. Erilist tähelepanu tuleb pöörata keskkonnanäitaja siduvusele: kui näitaja ületamine pole selgelt keelatud, pole suure tõenäosusega tegu ka keskkonnakvaliteedi piirväärtusega. Näiteks ei saa keskkonna kvaliteedi piirväärtuseks pidada osoonisisalduse kaugemat eesmärki, sest selle saavutamisele ei ole määratud kindlat tähtaega ning selle ületamisel tuleb meetmeid võtta vaid juhul, kui need pole liiga kulukad.

3.6. Keskkonnanäitaja siduvuse hindamisel tuleb tähelepanu pöörata asjaolule, et näitaja võib olla defineeritud ületamiste arvu

Näiteks sätestatakse VÕKS-is vääveldioksiidi kriitilise tasemena 20 µg/m³ (talvine keskmine). Kriitiline tase on välisõhu saasteainete sisaldus, mille ületamisel võib kaasneda otsene ebasoodne mõju keskkonnale, eelkõige taimestikule, kuid mitte inimese tervisele. Kriitilist taset saab pidada keskkonna kvaliteedi piirväärtuseks KeÜS-i tähenduses, sest *keskkonna kvaliteedi piirväärtuse* mõiste hõlmab näitajad, mida ei tohi keskkonnakaitse huvides ületada.

3.5. Erilist tähelepanu tuleb pöörata keskkonnanäitaja siduvusele: kui näitaja ületamine pole selgelt keelatud, pole suure tõenäosusega tegu ka keskkonnakvaliteedi piirväärtusega. Näiteks ei saa keskkonna kvaliteedi piirväärtuseks pidada osoonisisaldusele seatavat kaugemat eesmärki, sest selle saavutamisele ei ole määratud kindlat tähtaega ning selle ületamisel tuleb meetmeid võtta vaid juhul, kui need pole liiga kulukad.

3.6. Keskkonnanäitaja siduvuse hindamisel tuleb tähelepanu pöörata asjaolule, et näitaja võib olla määratletud ületamiste arvu

kaudu. Näiteks on kehtivas õiguses sätestatud ühe tunni keskmine vääveldioksiidi piirmäär välisõhus $350 \mu\text{g}/\text{m}^3$, mida võib pideva seire korral ületada kuni 24 korral kalendriaastas. Näitaja mõlemad elemendid – piirmäär ja ületamiste arv – moodustavad terviku ning juhul kui ületamiste arv on väiksem kui 24, ei peeta vääveldioksiidi taset liiga kõrgeks. Teisisõnu saab antud piirväärtus olla keskkonnakvaliteedi piirväärtuseks, hoolimata ületamise lubatavusest. KeÜS mõttes pole piirväärtusest kinni peetud vaid juhul, kui ületamiste arv on suurem kui 24.

3.7. Keskkonnanäitaja võib olla määratletud ka ületamise protsendi kaudu. Näiteks on vääveldioksiidi saastetaluvuse piirmäär 43% ühe tunni keskmisest. Seni kuni vääveldioksiidi taseme ületamine jääb nimetatud % piiresse ei peeta vääveldioksiidi taset liiga kõrgeks. Teisisõnu pole KeÜS mõttes piirväärtusest kinni peetud vaid juhul, kui ületamiste protsent on suurem lubatust.

3.8. Vähese siduvuse tõttu ei saa keskkonna kvaliteedi piirväärtuseks pidada sellist näitajat, mille saavutamise tähtaeg

kaudu. Näiteks on kehtivas õiguses sätestatud ühe tunni keskmine vääveldioksiidi piirmäär välisõhus $350 \mu\text{g}/\text{m}^3$, mida võib pideva seire korral ületada kuni 24 korral kalendriaastas. Näitaja mõlemad elemendid – piirmäär ja ületamiste arv – moodustavad terviku, ning juhul kui ületamiste arv on väiksem kui 24, ei peeta vääveldioksiidi taset liiga kõrgeks. Teisisõnu saab nimetatud piirväärtus olla keskkonnakvaliteedi piirväärtuseks, hoolimata ületamise lubatavusest. KeÜS-i mõttes pole piirväärtusest kinni peetud vaid juhul, kui ületamiste arv on suurem kui 24.

3.7. Keskkonnanäitaja võib olla määratletud ka ületamiste protsendi kaudu. Näiteks on vääveldioksiidi saastetaluvuse piirmäär 43% ühe tunni keskmisest. Seni kuni vääveldioksiidi taseme ületamine jääb nimetatud protsendi piiresse, ei peeta selle taset liiga kõrgeks. Teisisõnu pole KeÜS-i mõttes piirväärtusest kinni peetud vaid juhul, kui ületamiste protsent on lubatust suurem.

3.8. Vähese siduvuse tõttu ei saa keskkonna kvaliteedi piirväärtuseks pidada sellist näitajat, mille saavutamise tähtaeg

pole veel saabunud. Nt ei saa keskkonna kvaliteedi piirväärtuseks pidada VÕKS alusel sätestatud kalendriaasta keskmist eriti peente tahkete osakeste (PM_{2,5}) sisalduse piirväärtust välisõhus, sest see hakkab kehtima alles 2015. aastal.

4. **Saastamise mõiste** on tihedalt seotud saastuse mõistega. Nende terminite defineerimise eesmärk on korrastada mõistekasutust keskkonnavalades õigusaktides. Kehtivas õiguses kasutatakse neid termineid sageli, kuid ebajärjekindlalt ning tihti neid defineerimata. Samuti ei eristata neid mõisteid kehtivas õiguses alati selgelt. Paralleelselt saastamise mõistele kasutatakse kehtivas õiguses reostamise mõistet, seda eriti vee-alases regulatsioonis.

4.1. Saastamine on heite väljutamine ehk heitmine. Heide on õhku, vette või pinnasesse otseselt või kaudselt väljutatav aine, organism, energia, kiirgus, vibratsioon, soojus, valgus, lõhn või müra (vt KeÜS § 7 lg 1 kommentaari). Saastamine on siiski vaid selline heite väljutamine, millega kaasneb keskkonnavalade või keskkonnarisk. Keskkonnarisk on vähendamist vajava

pole veel saabunud. Näiteks ei saa keskkonna kvaliteedi piirväärtuseks pidada VÕKS-i alusel sätestatud kalendriaasta keskmist eriti peente tahkete osakeste (PM_{2,5}) sisalduse piirväärtust välisõhus, sest see hakkab kehtima alles 2015. aastal.

4. *Saastamise* mõiste on tihedalt seotud *saastuse* mõistega. Nende terminite määratlemise eesmärk on korrastada keskkonnavalade õigusaktide mõistekasutust. Kehtivas õiguses kasutatakse neid termineid sageli, kuid ebajärjekindlalt ning tihti neid määratlemata. Samuti ei eristata neid mõisteid kehtivas õiguses alati selgelt. Paralleelselt *saastamise* mõistega kasutatakse kehtivas õiguses *reostamise* mõistet, ja seda eriti vee-alases regulatsioonis.

4.1. *Saastamine* on heite väljutamine ehk heitmine. *Heide* on õhku, vette või pinnasesse otseselt või kaudselt väljutatav aine, organism, energia, kiirgus, vibratsioon, soojus, valgus, lõhn või müra (vt KeÜS-i § 7 lg 1 kommentaari). Saastamine on siiski vaid selline heite väljutamine, millega kaasneb keskkonnavalade või keskkonnarisk. *Keskkonnarisk* on vähendamist vajava

keskkonnahäiringu tekkimise võimalikkus (vt KeÜS § 4 kommentaari). Keskkonnaoht on olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus (vt KeÜS § 5 kommentaari). Olulise keskkonnahäiringu tekkimist eeldatakse muuhulgas saastuse põhjustamisel (vt KeÜS § 3 lg 2 kommentaari). Kuivõrd keskkonnahäiringu mõiste on seotud inimtegevusega, ei saa saastamisena käsitada heite väljutamist looduslike protsessidest.

4.2. KeÜS-s on saastamine defineeritud *tegevusena* ning saastus selle *tagajärjena*. Saastamine on saastuse tekkimise vältimatu eeltingimus, kuid igasuguse saastamisega ei kaasne tingimata saastus, st oluline ebasoodne muutus õhu, pinnase või vee kvaliteedis (vt KeÜS § 7 lg 5 kommentaari).

4.3. Kuivõrd saastamisega kaasneb keskkonnaoht- või risk, tuleb saastamist põhimõtteliselt kontrollida, näiteks läbi keskkonnalubade või seaduses määratletud üldiste nõuete. Muuhulgas on saastamise mõistega seotud käitise definitsioon, mille kohaselt on käitis selline üksus või sellega seondud

keskkonnahäiringu tekkimise võimalikkus (vt KeÜS-i § 4 kommentaari). *Keskkonnaoht* on olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus (vt KeÜS-i § 5 kommentaari). Olulise keskkonnahäiringu tekkimist eeldatakse muu hulgas saastuse põhjustamisel (vt KeÜS-i § 3 lg 2 kommentaari). Kuivõrd *keskkonnahäiringu* mõiste on seotud inimtegevusega, ei saa saastamisena käsitada heite väljutamist looduslike protsesside käigus.

4.2. KeÜS-is on *saastamine* määratletud tegevusena ning *saastus* selle tagajärjena. Saastamine on saastuse tekkimise vältimatu eeltingimus, kuid igasuguse saastamisega ei kaasne tingimata saastus, st oluline ebasoodne muutus õhu, pinnase või vee kvaliteedis (vt KeÜS-i § 7 lg 5 kommentaari).

4.3. Kuivõrd saastamisega kaasneb keskkonnaoht või keskkonnarisk, tuleb seda kontrollida. Saastamist saab kontrollida näiteks keskkonnalubade või seaduses määratletud üldiste nõuete abil. Muu hulgas on *saastamise* mõistega seotud ka *käitise* määratlus, mille kohaselt on käitis selline üksus või

tegevus, millega kaasneb saastamine. (vt KeÜS § 6 lg 1 kommentaari).

5. **Saastuse mõiste** on tihedalt seotud saastamise mõistega (vt KeÜS § 7 lg 4 kommentaari). Saastus on oluline ebasoodne muutus, mida tuleb printsipis vältida. KeÜS ei sätesta, mida tuleks käsitada olulise ebasoodsa muutusena. KeÜS seletuskirja kohaselt täpsustatakse saastuse mõistet eriosas, sidudes selle teatud piirväärtuste ületamisega. Käesolevate kommentaaride kirjutamise ajaks eriosa veel valminud pole.

5.1. KeÜS-s on saastamine defineeritud *tegevusena* ning saastus selle tegevuse *tagajärjena*. Kuivõrd saastamisena saab käsitada vaid inimtegevust, ei ole saastamise mõistega hõlmatud olulised ebasoodsad muutused, mis on tingitud looduslikest protsessidest.

5.2. Saastamise tagajärjeks pole alati saastus. Esiteks võib saastamisega kaasnev muutus keskkonnas osutuda liiga väikeseks, et kvalifitseeruda oluliseks. Teiseks on saastuse mõiste piiratud vaid muutustega õhu, vee või pinnase kvaliteedis ega

sellega seonduv tegevus, millega kaasneb saastamine (vt KeÜS-i § 6 lg 1 kommentaari).

5. *Saastuse* mõiste on tihedalt seotud *saastamise* mõistega (vt KeÜS-i § 7 lg 4 kommentaari). Saastus on oluline ebasoodne muutus, mida tuleb vältida. KeÜS ei sätesta, mida tuleks käsitada olulise ebasoodsa muutusena. KeÜS-i seletuskirja kohaselt täpsustatakse *saastuse* mõistet eriosas, sidudes selle teatud piirväärtuste ületamisega. KeÜS-i kommentaaride kirjutamise ajaks eriosa veel valminud pole.

5.1. KeÜS-is on *saastamine* määratletud tegevusena ning *saastus* selle tegevuse tagajärjena. Kuivõrd saastamisena saab käsitada vaid inimtegevust, ei ole *saastamise* mõistega hõlmatud olulised ebasoodsad muutused, mis on tingitud looduslikest protsessidest.

5.2. Saastamisega ei kaasne alati saastus. Esiteks võib saastamisega kaasnev muutus keskkonnas osutuda liiga väikeseks, et kvalifitseeruda oluliseks. Teiseks on *saastuse* mõiste piiratud vaid muutustega õhu, vee või pinnase kvaliteedis

hõlma olulisi ebasoodsaid muutusi elustikus. Näiteks tuleb saastamisena muuhulgas eelduslikult käsitada olukorda, kui heite väljutamisega kaasneb piisav tõenäosus, et tekib oluline ebasoodne mõju Natura 2000 võrgustiku alale. Selline ebasoodne mõju saab eksisteerida ka ilma olulise muutuseta õhu, vee või pinnase kvaliteedis. Samas tuleb silmas pidada, et “elutute” keskkonnaelementide kvaliteedi määratlemise aluseks võivad olla ebasoodsad elustiku muutused. Sellistel juhtudel võib elustiku mõjutamine tuua kaasa saastuse. Näiteks on veeseaduse alusel määratletud maksimaalne lubatud saasteainete sisaldus vee-elustikus, mis on aluseks vee kvaliteedi hindamisele.

5.3. Saastuse mõistega seondub otseselt komplekslubade regulatsioon. KeÜS § 40 kohaselt peavad kompleksloaga sätestatavad nõuded tagama vee, välisõhu ja pinnase kaitse ning käitises tekkinud jäätmete käitlemise viisil, mis hoiab ära saastuse kandumise ühest keskkonnaelemendist teise.

ja see ei hõlma olulisi ebasoodsaid muutusi elustikus. Näiteks tuleb saastamisena muu hulgas eelduslikult käsitada olukorda, kus heite väljutamisega kaasneb piisav tõenäosus, et tekib oluline ebasoodne mõju Natura 2000 võrgustiku alale. Selline ebasoodne mõju saab eksisteerida ka ilma olulise muutuseta õhu, vee või pinnase kvaliteedis. Samas tuleb silmas pidada, et elutute keskkonnaelementide kvaliteedi määratlemise aluseks võivad olla elustiku ebasoodsad muutused. Sellistel juhtudel võib elustiku mõjutamine tuua kaasa saastuse. Näiteks on veeseaduses kindlaks määratud maksimaalne lubatud saasteainete sisaldus vee-elustikus ja see on ka vee kvaliteedi hindamise alus.

5.3. *Saastuse* mõistega seondub otseselt komplekslubade regulatsioon. KeÜS-i § 40 kohaselt peavad kompleksloaga sätestatavad nõuded tagama vee, välisõhu ja pinnase kaitse ning käitises tekkinud jäätmete käitlemise viisil, mis hoiab ära saastuse kandumise ühest keskkonnaelemendist teise.

§ 8. Keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse põhimõte

1. Keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõte pärineb EL õigusest, kus põhimõtte sätestamise tingis vajadus ühtlustada liikmesriikide keskkonnakaitse standardit. Rahvusvahelise õiguse kohaselt on igal riigil vabadus valida, millist kaitstuse taset ta oma kodanike ja keskkonna jaoks vajalikuks peab. Valitud kaitsetase võib riigiti seega oluliselt erineda. Soovitav keskkonnakaitse tase varieerub märkimisväärselt ka EL riikide seas – keskkonnasõbralikumad liikmesriigid on ühise õiguse loomisel tihti kohanud keskkonnakaitsele vähem panustavate liikmesriikide vastuseisu. Selleks, et tagada keskkonnasõbralikumate liikmesriikide soovitud keskkonnakaitse tase EL tasandil, täiendati 1986. aastal aktiga „Ühtne Euroopa“ EMÜ asutamislepingu artiklit 100 põhimõttega, et keskkonnakaitset käsitlevates ettepanekutes võtab komisjon aluseks kaitstuse kõrge taseme. Amsterdami lepinguga (1997) anti kõrgetasemelise keskkonnakaitse põhimõttele veelgi olulisem kaal selle lisamisega EÜ asutamislepingu art-sse 2 ühe

§ 8. Keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse põhimõte

1. Keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõte pärineb EL-i õigusest, kus nimetatud põhimõtte sätestamise tingis vajadus ühtlustada liikmesriikide keskkonnakaitse standardit. Rahvusvahelise õiguse kohaselt on igal riigil vabadus valida, millist kaitstuse taset ta oma kodanike ja keskkonna jaoks vajalikuks peab. Valitud kaitsetase võib seega riigiti oluliselt erineda. Soovitav keskkonnakaitse tase varieerub märkimisväärselt ka EL-i riikide seas – keskkonnasäästlikumad liikmesriigid on sageli kohanud ühise õiguse loomisel keskkonnakaitssesse vähem panustavate liikmesriikide vastuseisu. Selleks et tagada keskkonnasäästlikumate liikmesriikide soovitud keskkonnakaitse tase EL-i tasandil, täiendati 1986. aastal aktiga „Ühtne Euroopa“ EMÜ asutamislepingu artiklit 100 põhimõttega, et keskkonnakaitset käsitlevates ettepanekutes võtab komisjon aluseks kaitstuse kõrge taseme. Kõrgetasemelise keskkonnakaitse põhimõttele anti Amsterdami lepinguga (1997) veelgi olulisem kaal ning see lisati EÜ asutamislepingu art-sse 2 EÜ ühe

EÜ põhiülesandena.

2. ELL art 3 lg 3 kohaselt taotleb liit Euroopa säästvat arengut, mis põhineb muuhulgas kõrgetasemelisel keskkonnakaitset ja keskkonna kvaliteedi parandamisel. ELTL art 191 lg 2 sätestab: „Liidu keskkonnapoliitika, võttes arvesse liidu eri piirkondade olukorra mitmekesisust, seab eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme. See rajaneb ettevaatusprintsibil ja põhimõtetel, mille järgi tuleb võtta ennetusmeetmeid ja keskkonnakahjustus heastada eeskätt kahjustuse kohas, saastaja peab aga maksma.“

Lojaalsuspõhimõttest (ELL art 4 lg 3) tulenevalt on liikmesriikidel kohustus aidata kaasa EL eesmärkide saavutamisele ning hoiduda meetmetest, mis võiksid nende eesmärkide saavutamist ohustada. EL keskkonnaõiguse rakendajana on Eesti riigil seega kohustus aidata aktiivselt kaasa keskkonna kaitstuse kõrge taseme saavutamisele, valides ning kohaldades selleks sobilikke meetmeid. Kõrgetasemelise keskkonnakaitse põhimõtte sätestamisega KeÜS-s on keskkonnakaitse kõrge taseme tagamise kohustuse siseriiklik siduvus saanud veelgi selgema aluse. Põhimõttega tuleb

põhiülesandena.

2. ELL-i art 3 lg 3 kohaselt taotleb liit Euroopa säästvat arengut, mis põhineb muu hulgas kõrgetasemelisel keskkonnakaitset ja keskkonna kvaliteedi parandamisel. ELTL-i art 191 lg 2 sätestab: „Liidu keskkonnapoliitika, võttes arvesse liidu eri piirkondade olukorra mitmekesisust, seab eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme. See rajaneb ettevaatusprintsibil ja põhimõtetel, mille järgi tuleb võtta ennetusmeetmeid ja keskkonnakahjustus heastada eeskätt kahjustuse kohas, saastaja peab aga maksma“.

Lojaalsuspõhimõttest (ELL-i art 4 lg 3) tulenevalt on liikmesriikidel kohustus aidata kaasa EL-i eesmärkide saavutamisele ning hoiduda meetmetest, mis võiksid nende eesmärkide saavutamist ohustada. EL-i keskkonnaõiguse rakendajana on Eesti riigil seega kohustus aidata aktiivselt kaasa keskkonna kaitstuse kõrge taseme saavutamisele, valides ning kohaldades selleks sobilikke meetmeid. Kõrgetasemelise keskkonnakaitse põhimõtte sätestamisega KeÜS-is on keskkonnakaitse kõrge taseme tagamise kohustuse siseriiklik siduvus saanud veelgi selgema aluse. Selle põhimõttega tuleb

arvestada kogu Eesti keskkonnaõiguse loomisel ja rakendamisel.

3. KeÜS §-s 9 on sätestatud lõimimispõhimõte, mille kohaselt tuleb keskkonnakaitse kõrget taset tagavaid kaalutlusi arvesse võtta kõigi eluvaldkondade, mitte üksnes keskkonnaõiguse arengu suunamisel (vt pikemalt KeÜS § 9 kommentaari). Kui muude eluvaldkondade arengu suunamisel tuleb nimetatud nõuet lihtsalt arvesse võtta, siis keskkonnakaitse meetmete puhul on nõude sõnastus resoluutsem – keskkonna kõrgetasemeline ja terviklik kaitse peab olema tagatud.

4. Keskkonna kõrgetasemelise kaitse nõue on ennekõike suunatud õigust rakendavatele haldusorganitele ja kohtutele. Haldusorganid ja kohtud peavad keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõtet arvestama õigusnormide rakendamisel ja tõlgendamisel. Tõlgendamisruumi olemasolu korral tuleb valida selline tõlgendus, mis tagab keskkonna kõrgetasemelise kaitse.

5. Kaalutusõiguse alusel vastuvõetavate otsuste langetamisel lisab keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse tagamise

arvestada kogu Eesti keskkonnaõiguse loomisel ja rakendamisel.

3. KeÜS-i §-s 9 on sätestatud lõimimispõhimõte, mille kohaselt tuleb keskkonnakaitse kõrget taset tagavaid kaalutlusi arvesse võtta kõigi eluvaldkondade puhul, mitte üksnes keskkonnaõiguse arengut suunates (vt pikemalt KeÜS-i § 9 kommentaari). Kui muude eluvaldkondade arengut suunates tuleb nimetatud nõuet lihtsalt arvesse võtta, siis keskkonnakaitse meetmete puhul on nõude sõnastus resoluutsem – keskkonna kõrgetasemeline ja terviklik kaitse peab olema tagatud.

4. Keskkonna kõrgetasemelise kaitse nõue on ennekõike suunatud õigust rakendavatele haldusorganitele ja kohtutele. Haldusorganid ja kohtud peavad keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõttega arvestama õigusnorme rakendades ja tõlgendades. Tõlgendamisruumi olemasolu korral tuleb valida selline tõlgendus, mis tagab keskkonna kõrgetasemelise kaitse.

5. Kaalutusõiguse alusel vastu võetavaid otsuseid langetades lisab keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse tagamise

nõue keskkonnakaitse-alastele argumentidele kaalu. Näiteks kui kaalumise all on vastassuunalisi lahendusi eeldavad majanduslik huvi ja avalik huvi keskkonna kaitseks, võimaldab kõrgetasemelise kaitse põhimõttele viitamine haldusorganitel keskkonnakaitse argumenti kõrgemalt väärtustada ja keskkonnasõbralikumaid otsuseid langetada. Põhimõte ei kirjuta enamjuhul küll haldusorganitele ette konkreetseid lahendusi, kuid nõuab keskkonnaaspektidele erinevate huvide kaalumisel väärilise tähelepanu pööramist. Sama idee leiab kajastamist näiteks KeHJS § 24 lg-s 2, mille kohaselt haldusmenetluses, kus on läbi viidud keskkonnamõju hindamine, saab hindamise tulemused või hindamisaruandele lisatud keskkonnanõuded lõppotsuse tegemisel kõrvale jätta vaid piisavalt kaalukate põhjenduste esitamise korral (KeHJS § 24 lg 2).

6. Keskkonna kõrgetasemelise kaitse tagamise nõude otsesteks adressaatideks ei ole keskkonda kasutavad isikud. Nõude mõju avaldub neile kaudselt seeläbi, et seda võetakse arvesse konkreetsete normide sätestamisel ja rakendamisel. Seega ei ole keskkonnaressursse kasutaval isikul endal otse KeÜS-st tulenevat

nõue keskkonnakaitsealastele argumentidele kaalu. Näiteks kui kaalumisel on vastassuunalisi lahendusi eeldavad majanduslik huvi ja avalik huvi keskkonna kaitseks, võimaldab kõrgetasemelise kaitse põhimõttele viitamine haldusorganitel keskkonnakaitse argumenti kõrgemalt väärtustada ja keskkonnasõbralikumaid otsuseid langetada. Nimetatud põhimõte ei kirjuta üldjuhul küll haldusorganitele ette konkreetseid lahendusi, kuid nõuab erinevate huvide kaalumisel keskkonnaaspektidele väärilise tähelepanu pööramist. Sama idee leiab kajastamist näiteks KeHJS-i § 24 lg-s 2, mille kohaselt saab haldusmenetluses, kus on läbi viidud keskkonnamõju hindamine, selle tulemused või hindamisaruandele lisatud keskkonnanõuded lõppotsuse tegemisel kõrvale jätta vaid piisavalt kaalukate põhjenduste esitamise korral (KeHJS-i § 24 lg 2).

6. Keskkonna kõrgetasemelise kaitse tagamise nõude otsesed adressaadid ei ole keskkonda kasutavad isikud. Nõude mõju avaldub neile kaudselt seeläbi, et seda võetakse arvesse konkreetseid norme sätestades ja rakendades. Seega ei ole keskkonnaressursse kasutaval isikul endal KeÜS-ist tulenevat

kohustust keskkonna kõrgel tasemel kaitsmiseks, kuid selline kohustus võib tuleneda talle antud keskkonnakaitseloast. Samuti võib kõrgetasemelise ja tervikliku keskkonnakaitse tagamise nõue olla üheks põhjenduseks, mille alusel haldusorgan isiku kasuks haldusakti andmisest keeldub.

7. Keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõte pole EL õiguses ega KeÜS §-s 8 kaugeltki ammendavalt määratletud. Seadustiku seletuskirja kohaselt on regulatsiooni üldisus ja abstraktsus tahtlik, eesmärgiga jätta ruumi tõlgendamiseks ning arusaamade arenemiseks. Küll aga leiab nii sättest endast, Euroopa Kohtu praktikast kui õiguskirjandusest tugipunkte, mis aitavad selgitada, millistele nõuetele kõrgetasemeline keskkonnakaitse peab vastama. Need keskkonna kaitstuse taset määratlada aitavad kriteeriumid ongi järgnevalt välja toodud.

8. ELTL art 191 lg-s 2 toodud määratluse kohaselt rajaneb kõrgetasemeline keskkonnakaitse ettevaatusprintsiiibil ja põhimõtetel, mille järgi tuleb võtta ennetusmeetmeid ja

otsest kohustust keskkonda kõrgel tasemel kaitsta, kuid selline kohustus võib tuleneda talle antud keskkonnakaitseloast. Samuti võib kõrgetasemelise ja tervikliku keskkonnakaitse tagamise nõue olla üheks põhjenduseks, mille alusel keeldub haldusorgan isikule haldusakti andmast.

7. Keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõte pole EL-i õiguses ega KeÜS-i §-s 8 kaugeltki ammendavalt määratletud. Seadustiku seletuskirja kohaselt on regulatsiooni üldisus ja abstraktsus tahtlik. Nimelt on selle eesmärk jätta ruumi tõlgendamiseks ning arusaamade arenemiseks. Küll aga leiab nii sättest endast, Euroopa Kohtu praktikast kui ka õiguskirjandusest tugipunkte, mis aitavad selgitada, millistele nõuetele kõrgetasemeline keskkonnakaitse peab vastama. Need keskkonna kaitstuse taset määratlada aitavad kriteeriumid ongi järgnevalt välja toodud.

8. ELTL-i art 191 lg-s 2 toodud määratluse kohaselt rajaneb kõrgetasemeline keskkonnakaitse ettevaatusprintsiiibil ja põhimõtetel, mille järgi tuleb võtta ennetusmeetmeid ja

keskkonnakahjustus tuleb heastada eeskätt kahjustuse kohas, saastaja peab aga maksma. Samad põhimõtted on sätestatud KeÜS-s. Seega iseloomustab keskkonna kõrgetasemelist kaitset nimetatud põhimõtetest kinnipidamine ning keskkonnakaitse meetmete kohaldamisel tuleb neid alati silmas pidada. Samuti tuleb kõrgetasemelise keskkonnakaitse nõude sisustamisel arvesse võtta KeÜS esimeses paragrahvis loetletud eesmärgid. Eraldi väärrib siinkohal esiletoomist ettevaatuspõhimõte, mille rakendamist on Euroopa Kohus pidanud keskkonnakaitse kõrge taseme üheks peamiseks tunnusjooneks (Esimese Astme Kohtu 26.11.2002 otsus nr T-74/00, *Artegodan GmbH jt vs. EÜ Komisjon*, p 183). (ettevaatusprintsipi kohta vt lähemalt KeÜS § 11 kommentaari).

9. Kaitstuse kõrge taseme saavutamine eeldab arvestamist kõige värskemate teaduslike uuringute, teooriate ja teadmistega (vrld ELTL art 114 lg 3: „/---/ keskkonnakaitset /---/ käsitlevates ettepanekutes võtab komisjon aluseks kaitstuse kõrge taseme, eriti võttes arvesse kõiki uusi teaduslikel faktidel põhinevaid suundumusi“). Kõrgetasemelise keskkonnakaitse seostamine

keskkonnakahjustus tuleb heastada eeskätt kahjustuse kohas, saastaja peab aga maksma. Samad põhimõtted on sätestatud KeÜS-is. Seega iseloomustab keskkonna kõrgetasemelist kaitset nimetatud põhimõtetest kinnipidamine ning keskkonnakaitse meetmeid kohaldades tuleb neid alati silmas pidada. Samuti tuleb kõrgetasemelise keskkonnakaitse nõude sisustamisel arvesse võtta KeÜS-i esimeses paragrahvis loetletud eesmärgid. Eraldi väärrib siinkohal esiletoomist ettevaatuspõhimõte, mille rakendamist on Euroopa Kohus pidanud keskkonnakaitse kõrge taseme üheks peamiseks tunnusjooneks (esimese astme kohtu 26.11.2002 otsus nr T-74/00, *Artegodan GmbH jt vs. EÜ Komisjon*, p 183) (ettevaatusprintsipi kohta vt lähemalt KeÜS-i § 11 kommentaari).

9. Kaitstuse kõrge taseme saavutamine eeldab arvestamist kõige värskemate teaduslike uuringute, teooriate ja teadmistega (vrld ELTL-i art 114 lg 3: „/---/ keskkonnakaitset /---/ käsitlevates ettepanekutes võtab komisjon aluseks kaitstuse kõrge taseme, eriti võttes arvesse kõiki uusi teaduslikel faktidel põhinevaid suundumusi“). Kõrgetasemelise keskkonnakaitse seostamine

kõrgekvaliteetsete teadussaavustega on täheldatav näiteks Euroopa Kohtu otsuses, kus küsimuse all oli, mida mõista „asjakohase hindamise“ all, mida loodusdirektiivi (92/43/EMÜ) art 6 lg 3 kohustab Natura 2000 võrgustiku raames kaitstavaid alasid mõjutavate tegevuste kavandamisel läbi viima. Kohus märkis „asjakohase hindamise“ tähenduse selgitamisel muuhulgas, et sellise hindamise läbiviimisel tuleb lähtuda parimatest teadussaavutustest. (Euroopa Kohtu 7.09.2002 otsus nr C-127/02, nn Waddenzee kaasus, p 54.)

10. Keskkonnakaitse meetmete abil kaitstakse ka inimeste tervist ja heaolu. Kõrgetasemelise kaitse nõudele vastavad meetmed peavad seetõttu võimaldama isikute põhiõiguste tõhusat kaitset. KeÜS § 23 lg 1 kohaselt on igaühel õigus oma tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale. Keskkonnaseisundi poolt sagemini mõjutatavaiks põhiõigusteks on õigus tervise kaitsele, õigus pere- ja eraelu puutumatusele, samuti omandiõigus. Keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõte lisab huvide konflikti olukorras kaalu keskkonnaseisundi kaudu

kõrgekvaliteetsete teadussaavutustega on täheldatav näiteks Euroopa Kohtu otsuses, kus küsimuse all oli, mida mõista *asjakohase hindamise* all, mida loodusdirektiivi (92/43/EMÜ) art 6 lg 3 kohustab Natura 2000 võrgustiku raames kaitstavaid alasid mõjutavate tegevuste kavandamisel läbi viima. Kohus märkis *asjakohase hindamise* tähendust selgitades muu hulgas, et sellise hindamise läbiviimisel tuleb lähtuda parimatest teadussaavutustest (Euroopa Kohtu 7.09.2002 otsus nr C-127/02, nn Waddenzee kaasus, p 54).

10. Keskkonnakaitse meetmete abil kaitstakse ka inimeste tervist ja heaolu. Kõrgetasemelise kaitse nõudele vastavad meetmed peavad seetõttu võimaldama isikute põhiõigusi tõhusalt kaitsta. KeÜS-i § 23 lg 1 kohaselt on igaühel õigus oma tervise- ja heaoluvajadustele vastavale keskkonnale. Põhiõigused, mida keskkonnaseisund kõige sagedamini mõjutab, on õigus tervise kaitsele, õigus pere- ja eraelu puutumatusele ning samuti omandiõigus. Keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõte lisab huvide konflikti olukorras kaalu keskkonnaseisundi kaudu

mõjutatud isiku huvidele.

11. Kaitstuse kõrge tase ei tähenda mitte kõrgeimat taset, mida tehniliselt on võimalik tagada (Euroopa Kohtu 14.07.1998. otsus nr C-284/95, *Safety Hi-Tech Srl versus S. & T. Srl.*, p 49; vrdl ka tarbijakaitse kõrge taseme tagamise nõude kontekstis Euroopa Kohtu 13.05.1997 otsus nr C-233/94, *Saksamaa vs. Euroopa Parlament ja EL Nõukogu*, p 48). Seega on keskkonnakaitse meetmete loomisel ja rakendamisel võimalik arvesse võtta ka majanduslikke, poliitilisi jm kaalutlusi. Huvide konfliktid tuleb lahendada proportsionaalsuse põhimõtte abil. Mida olulisem on konkreetsel juhul ohustatav õigushüve ja tõsisem seda ähvardav oht, seda kaalukamad peavad olema põhjendused selliste meetmete kohaldamata jätmiseks, mis oleksid vajalikud keskkonna kaitseks kõrgeimal võimalikul tasemel.

12. Keskkonnakaitse meetmete taseme kindlaksmääramisel on Euroopa Kohus kasutanud ka võrdlust rahvusvahelistes lepingutes ettenähtud standardiga, järeldades meetme vastavust kõrgetasemelise kaitse nõudele asjaolust, et liidu meede läheb

mõjutatud isiku huvidele.

11. Kaitstuse kõrge tase ei tähenda mitte kõrgeimat taset, mida on tehniliselt võimalik tagada (Euroopa Kohtu 14.07.1998 otsus nr C-284/95, *Safety Hi-Tech Srl vs. S. & T. Srl.*, p 49; vrd ka tarbijakaitse kõrge taseme tagamise nõude kontekstis Euroopa Kohtu 13.05.1997 otsus nr C-233/94, *Saksamaa vs. Euroopa Parlament ja EL-i Nõukogu*, p 48). Seega on keskkonnakaitse meetmeid luues ja rakendades võimalik arvesse võtta ka majanduslikke, poliitilisi jm kaalutlusi. Huvide konfliktid tuleb lahendada proportsionaalsuse põhimõtte abil. Mida olulisem on konkreetsel juhul ohustatav õigushüve ja mida tõsisem seda ähvardav oht, seda kaalukamad peavad olema põhjendused selliste meetmete kohaldamata jätmiseks, mis oleksid vajalikud keskkonna kaitseks kõrgeimal võimalikul tasemel.

12. Keskkonnakaitse meetmete taseme kindlaksmääramisel on Euroopa Kohus kasutanud ka võrdlust rahvusvahelistes lepingutes ettenähtud standardiga, järeldades meetme vastavust kõrgetasemelise kaitse nõudele asjaolust, et liidu meede läheb

kaugemale rahvusvahelises lepingus nõutavast (Euroopa Kohtu 14.07.1998. otsus nr C-284/95, *Safety Hi-Tech Srl versus S. & T. Srl.*, p 48). Tuleb aga silmas pidada, et rahvusvahelisel tasandil saavutatud kompromisskokkulepe võib keskkonnakaitse seisukohalt kõrge taseme nõudest oluliselt allapoole jääda ning mitte iga rahvusvahelistest kokkulepetest kõrgemat kaitsetaset tagav meede ei vasta automaatselt kõrge taseme standardile.

13. Tulenevalt ELL art 3 lg-st 3 on ühenduse poliitiliseks eesmärgiks keskkonna kvaliteedi parandamine. Keskkonna kvaliteedi parandamise eesmärki saab arvesse võtta ka kõrgetasemelise keskkonnakaitse nõude sisustamisel.

14. Keskkonna kõrgetasemelise kaitse tagamiseks tuleb arvestada keskkonnamõju võimalikku ülekandumist ühelt looduslikult keskkonnaelemendilt, nagu õhk, vesi, pinnas, taimestik ja loomastik, teisele. Üheks keskkonnamõju ülekandumise tüüpnäiteks on tööstusest, kaevandustest ja põllumajandusest pärit raskmetallide imbumine pinnasest põhjavette, kandumine

rahvusvahelises lepingus nõutavast kaugemale (Euroopa Kohtu 14.07.1998 otsus nr C-284/95, *Safety Hi-Tech Srl vs. S. & T. Srl.*, p 48). Tuleb aga silmas pidada, et rahvusvahelisel tasandil saavutatud kompromisskokkulepe võib keskkonnakaitse seisukohalt kõrge taseme nõudest oluliselt allapoole jääda ning mitte iga meede, mis tagab rahvusvahelistest kokkulepetest kõrgemat kaitsetaset, ei vasta automaatselt kõrge taseme standardile.

13. Tulenevalt ELL-i art 3 lg-st 3 on ühenduse poliitiline eesmärk keskkonna kvaliteedi parandamine. Keskkonna kvaliteedi parandamise eesmärki saab arvesse võtta ka kõrgetasemelise keskkonnakaitse nõuet sisustades.

14. Keskkonna kõrgetasemelise kaitse tagamiseks tuleb arvestada keskkonnamõju võimalikku ülekandumist ühelt looduslikult keskkonnaelemendilt, nagu õhk, vesi, pinnas, taimestik ja loomastik, teisele. Üks keskkonnamõju ülekandumise tüüpnäide on tööstusest, kaevandusest ja põllumajandusest pärit raskmetallide imbumine pinnasest põhjavette, kandumine

põhjaveest veekogudesse, veekogudest omakorda vee-elustikku ning sealt lõpuks ka inimorganismi. Arvestades keskkonnamõju ülekandumise võimalikkust, tuleb keskkonna kaitseks meetmete võtmisel silmas pidada keskkonda kui tervikut. Selle põhimõtte realiseerimise üheks näiteks on keskkonnakompleksload, mille andmisel hinnatakse kavandatava tegevusega kaasnevate heidete mõju erinevatele keskkonnaelementidele komplekselt.

Kompleksloaga sätestatavad nõuded peavad saastuse ülekandumise ära hoidma (KeÜS § 40 lg 4).

15. Kõrgetasemelise kaitse põhimõtte üheks väljundiks on eriseadustes leiduv nõue kasutada keskkonda mõjutava tegevuse läbiviimisel parimat võimalikku tehnikat. Parim võimalik tehnika on tehnilise arendustegevuse ning selles rakendatavate töömeetodite kõige tõhusam ja kõige paremini välja arendatud tase (THS § 8 lg 1). „Parim” tähistab seejuures tõhusaimat tehnoloogiat keskkonna kui terviku kaitsmiseks kõrgel tasemel (THS § 8 lg 2 p 3). Parima võimaliku tehnika kasutamise nõude leiab nt JäätS § 29 lg-st 3, VÕKS § 49 lg-st 5 ja VeeS § 3¹ lg-st 1.

põhjaveest veekogudesse, veekogudest omakorda vee-elustikku ning sealt lõpuks ka inimorganismi. Arvestades keskkonnamõju ülekandumise võimalikkust, tuleb keskkonna kaitseks meetmeid võttes silmas pidada keskkonda kui tervikut. Selle põhimõtte realiseerimise üheks näiteks on keskkonnakompleksload, mille andmisel hinnatakse kavandatava tegevusega kaasnevate heidete mõju keskkonnaelementidele komplekselt. Kompleksloaga sätestatavad nõuded peavad saastuse ülekandumise ära hoidma (KeÜS-i § 40 lg 4).

15. Kõrgetasemelise kaitse põhimõtte üheks väljundiks on eriseadustes leiduv nõue kasutada keskkonda mõjutava tegevuse käigus parimat võimalikku tehnikat. Parim võimalik tehnika on tehnilise arendustegevuse ning selles rakendatavate töömeetodite kõige tõhusam ja kõige paremini välja arendatud tase (THS-i § 8 lg 1). *Parim* tähistab seejuures tõhusaimat tehnoloogiat keskkonna kui terviku kaitsmiseks kõrgel tasemel (THS-i § 8 lg 2 p 3). Parima võimaliku tehnika kasutamise nõude leiab nt JäätS-i § 29 lg-st 3, VÕKS-i § 49 lg-st 5 ja VeeS-i § 3¹ lg-st 1.

§ 9. Lõimimispõhimõte

1. Lõimimispõhimõtte (nimetatud ka integreerimispõhimõtteks) aluseks on arusaam, et keskkonnale ja seeläbi ka inimese tervisele ning heaolule võib märkimisväärselt mõju avaldada ükskõik, millisel elualal toimuv tegevus. Seetõttu ei saa keskkonnapoliitika olla isoleeritud poliitikavaldkond, mis koondab konkreetseid meetmeid õhu, vee, pinnase ja eluslooduse kaitseks. Eriti ilmne on näiteks energeetika, transpordi, põllumajanduse, maakasutuse planeerimise ja maapõue kasutamise mõju keskkonnale, kuid õigupoolest ei saa täielikult välja jätta ühtki eluvaldkonda. Seega tuleb keskkonnasõbralikumaks muuta kõigi eluvaldkondade arengut, arvestades keskkonnakaitse kõrget taset tagavaid kaalutlusi arengu suunamisel, õiguslikul reguleerimisel ja ka vastavate normide rakendamisel. See ei tähenda, et keskkonnakaalutlustele antaks alati prioriteet. Kõrgetasemeline keskkonnakaitse on aga teiste, valdkondlike eesmärkidega samal tasemel ja püüelda tuleb kõigi nende saavutamise poole.

§ 9. Lõimimispõhimõte

1. Lõimimispõhimõtte (nimetatud ka integreerimispõhimõtteks) aluseks on arusaam, et keskkonnale ja seeläbi ka inimese tervisele ning heaolule võib märkimisväärselt mõju avaldada mis tahes elualal toimuv tegevus. Seetõttu ei saa keskkonnapoliitika olla isoleeritud poliitikavaldkond, mis koondab konkreetseid meetmeid õhu, vee, pinnase ja eluslooduse kaitseks. Eriti ilmne on näiteks energeetika, transpordi, põllumajanduse, maakasutuse planeerimise ja maapõue kasutamise mõju keskkonnale, kuid õigupoolest ei saa täielikult välja jätta ühtki eluvaldkonda. Seega tuleb keskkonnasõbralikumaks muuta kõigi eluvaldkondade arengut, kusjuures arengu suunamisel, õiguslikul reguleerimisel ning vastavate normide rakendamisel tuleb arvesse võtta keskkonnakaitse kõrget taset tagavaid kaalutlusi. See ei tähenda, et keskkonnakaalutlustele antaks alati prioriteet. Kõrgetasemeline keskkonnakaitse on teiste, valdkondlike eesmärkidega samal tasemel ja püüelda tuleb kõigi nende saavutamise poole.

2. Lõimimispõhimõtte rakendamise eesmärgiks on säästva arengu (nimetatud ka jätkusuutlikuks või kestlikuks arenguks) tagamine. Säästva arengu kontseptsiooni sisuks on keskkonnakaitse ning majandusliku kasvu – esmapilgul ning lühiajalises perspektiivis sageli üksteisele vastanduvate eesmärkide - ühendamine. Eeldatavasti loob majanduslik kasv tingimused, milles keskkonda on võimalik kõige edukamalt kaitsta. Keskkonna kaitsmine on aga omakorda vajalik jätkuva majandusliku heaolu tagamiseks. Püüdlemine ainuüksi majanduse kasvu poole tooks paratamatult kaasa olulised probleemid nii praktilises kui eetilises plaanis. Esmajärjekorras tekitab probleeme biosfääri piiratus - taastumatute ressursside ammendumine, taastuvate ressursside taastootmise piiratus ning keskkonna piiratud võime inimtegevuse mõjutusi taluda. Teiseks tekkivad probleemid moraalses plaanis: üksnes konkreetsel ajahetkel suurimat majanduslikku kasvu ning inimeste heaolu tõusu silmas pidavate lahenduste eelistamine tooks kaasa vastandumise inimese ja muu eluslooduse, praeguste ja tulevaste põlvkondade ning kohalike ja globaalsete huvide vahel.

2. Lõimimispõhimõtte rakendamise eesmärk on tagada säästev areng (nimetatud ka jätkusuutlikuks või kestlikuks arenguks). Säästva arengu kontseptsiooni sisu on keskkonnakaitse ning majandusliku kasvu – esmapilgul ja lühiajalises perspektiivis sageli teineteisele vastanduvate eesmärkide – ühildamine. Eeldatavasti loob majanduslik kasv tingimused, milles on keskkonda võimalik kõige edukamalt kaitsta. Keskkonna kaitsmine on aga omakorda vajalik selleks, et tagada jätkuvalt majanduslik heaolu. Püüdlemine ainuüksi majanduse kasvu poole tooks paratamatult kaasa olulised probleemid nii praktilises kui ka eetilises plaanis. Esmajärjekorras tekitab probleeme biosfääri piiratus: taastumatute ressursside ammendumine, taastuvate ressursside taastootmise piiratus ning keskkonna piiratud võime inimtegevuse mõjutusi taluda. Teiseks tekkivad probleemid moraalses plaanis, kuna üksnes konkreetsel ajahetkel suurimat majanduslikku kasvu ning inimeste heaolu tõusu silmas pidavate lahenduste eelistamine tooks kaasa inimese ja muu eluslooduse, praeguste ja tulevaste põlvkondade ning kohalike ja globaalsete huvide vastandumise.

3. Tuntuim ning üks varasemaid säästva arengu määratlusi pärineb ÜRO Keskkonna ja Arengu Maailmakomisjoni 1987. a tegevusraportist „Meie ühine tulevik“ (nn Brundtlandi raport), mille kohaselt säästev areng tähendab praeguste põlvkondade vajaduste rahuldamist ilma, et ohustataks tulevaste põlvkondade võimalust nende vajaduste rahuldamiseks. Ka KeÜS § 1 p 1 nimetab säästva arengu edendamise eesmärgina praeguse inimpõlve ning tulevaste põlvede tervise- ja heaoluvajadustele vastava keskkonna kindlustamist. Brundtlandi raporti määratlusele järgneb tuntuselt 2002. aasta Johannesburgi deklaratsioonist pärinev viitamine kolmele üksteisest sõltuvale ning üksteist vastastikku tugevdavale sambale - majanduslik areng, sotsiaalne areng ja keskkonnakaitse. Sotsiaalse arengu all peetakse seejuures silmas võrdsuse ja õigluse saavutamist praegu elava inimpõlve siseselt. Kolmel sambal põhinevale säästva arengu määratlusele heidetakse aga ette eesmärkide hajumist ning seeläbi kontseptsiooni õigusliku tähenduse nõrgenemist. Seetõttu peavad osad teoreetikud õigemaks kontseptsiooni piiramist keskkonnaaspektile – säästev areng kui kohustus kaitsta ning säilitada keskkonnaressursse pikaajalises perspektiivis, seda eriti

3. Üks varasemaid ja ühtlasi ka tuntumaid säästva arengu määratlusi pärineb ÜRO keskkonna ja arengu maailmakomisjoni 1987. a tegevusraportist „Meie ühine tulevik“ (nn Brundtlandi raport), mille kohaselt tähendab säästev areng praeguste põlvkondade vajaduste rahuldamist ilma, et ohustataks tulevaste põlvkondade võimalusi nende vajaduste rahuldamiseks. Ka KeÜS-i § 1 p 1 nimetab säästva arengu edendamise eesmärgina praeguse inimpõlve ning tulevaste põlvede tervise- ja heaoluvajadustele vastava keskkonna kindlustamist. Brundtlandi raporti määratlusele järgneb tuntuselt 2002. aasta Johannesburgi deklaratsioonist pärinev viitamine kolmele üksteisest sõltuvale ning üksteist vastastikku tugevdavale sambale, milleks on majanduslik areng, sotsiaalne areng ja keskkonnakaitse. Sotsiaalse arengu all peetakse seejuures silmas võrdsuse ja õigluse saavutamist praegu elava inimpõlve siseselt. Kolmel sambal põhinevale säästva arengu määratlusele heidetakse aga ette eesmärkide hajumist ning seeläbi kontseptsiooni õigusliku tähenduse nõrgenemist. Seetõttu peab osa teoreetikuid õigemaks käsitada säästvat arengut kui kohustust kaitsta ning säilitada keskkonnaressursse pikaajalises perspektiivis, ja seda eriti

majandusliku kasvu poole püüdlisel. Igal juhul valitseb üksmeel selle osas, et majandusliku kasvu poliitika, mis jätab keskkonnakaalutlused kõrvale, ei vasta säästva arengu tingimustele.

4. Lõimispõhimõte pärineb EL õigusest. Vajadus keskkonnaküsimuste lõimimiseks teiste Euroopa Ühenduse poliitikavaldkondadega ilmnes 1980ndate alguses, kui täheldati EÜ põllumajandus-, transpordi- ja regionaalpoliitika märkimisväärset mõju keskkonnaseisundile. Põhimõte toodi EÜ asutamislepingusse 1986. aastal aktiga „Ühtne Euroopa“. EL toimimise lepingus on lõimispõhimõte sätestatud art-s 11 KeÜS-ga üsna sarnases sõnastuses: “(...) ühenduse poliitika ja tegevuse määramisele ja rakendamisele peab integreerima keskkonnakaitse nõuded, eelkõige pidades silmas säästva arengu edendamist“. Tähelepanu väärib sätte resolootne sõnastus – keskkonnakaitse nõuded peab integreerima. Võrdluseks saab tuua tarbijakaitse ja tervisekaitse nõudeid, mida tuleb EL ülejäänud poliitika ja meetmete määramisel ja rakendamisel pelgalt „arvesse võtta“ (vt ELTL art-d 9 ja 12). ELL art 3 lg-s 3 toodud

majandusliku kasvu poole püüdlisel. Igal juhul valitseb üksmeel selles, et majandusliku kasvu poliitika, mis jätab keskkonnakaalutlused kõrvale, ei vasta säästva arengu tingimustele.

4. Lõimispõhimõte pärineb EL-i õigusest. Vajadus keskkonnaküsimuste lõimimiseks teiste Euroopa Ühenduse poliitikavaldkondadega ilmnes 1980ndate alguses, kui täheldati EÜ põllumajandus-, transpordi- ja regionaalpoliitika märkimisväärset mõju keskkonnaseisundile. Põhimõte toodi EÜ asutamislepingusse 1986. aastal aktiga „Ühtne Euroopa“. EL-i toimimise lepingus on lõimispõhimõte sätestatud art-s 11 KeÜS-iga üsna sarnases sõnastuses: ”/.../ ühenduse poliitika ja tegevuse määramisele ja rakendamisele peab integreerima keskkonnakaitse nõuded, eelkõige pidades silmas säästva arengu edendamist“. Tähelepanu väärib sätte resolootne sõnastus, mille kohaselt peab keskkonnakaitse nõuded integreerima. Võrdlusena saab tuua tarbija- ja tervisekaitse nõuded, mida tuleb EL-i ülejäänud poliitika ja meetmete määramisel ning rakendamisel pelgalt „arvesse võtta“ (vt ELTL-i art-d 9 ja 12). ELL-i art 3 lg-

säästva arengu määratlus kõlab järgmiselt: „Liit taotleb Euroopa säästvat arengut, mis põhineb tasakaalustatud majanduskasvul, hindade stabiilsusel ja kõrge konkurentsivõimega turumajandusel, mille eesmärk on saavutada täielik tööhõive ja sotsiaalne progress, samuti kõrgetasemelisel keskkonnakaitsel ja keskkonna kvaliteedi parandamisel“.

5. Kuna EL poliitika ja tegevuse rakendajateks on liidu liikmesriigid, laieneb lõimispõhimõtte abil säästva arengu edendamise kohustus ELL art 4 lg 3 ja ELTL art 11 alusel ka neile. Lõimispõhimõtte KeÜS-s sätestamine toob kaasa selle selgesõnalise laienemise ka EL õigusest mõjutamata eluvaldkondadesse.

6. Eesti looduskeskkonna ja loodusvarade säästva arengu strateegia alused on sätestatud SäAS-s, mille § 1 lg 2 kohaselt tugineb säästva arengu rahvuslik strateegia 1992. a Rio de Janeiro ÜRO keskkonna ja arengu maailmakonverentsil heaks kiidetud ülemaailmsetele säästva arengu põhimõtetele. Samal Rio de Janeiro konverentsil kinnitati ka säästva arengu tegevuskava

s 3 toodud säästva arengu määratlus kõlab järgmiselt: „Liit taotleb Euroopa säästvat arengut, mis põhineb tasakaalustatud majanduskasvul, hindade stabiilsusel ja kõrge konkurentsivõimega turumajandusel, mille eesmärk on saavutada täielik tööhõive ja sotsiaalne progress, samuti kõrgetasemelisel keskkonnakaitsel ja keskkonna kvaliteedi parandamisel“.

5. Kuna EL-i poliitika ja tegevuse elluviijad on liidu liikmesriigid, laieneb lõimispõhimõtte abil säästva arengu edendamise kohustus ELL-i art 4 lg 3 ja ELTL-i art 11 alusel ka neile. Lõimispõhimõtte KeÜS-is sätestamine toob kaasa selle selgesõnalise laienemise ka EL-i õigusest mõjutamata eluvaldkondadele.

6. Eesti looduskeskkonna ja loodusvarade säästva arengu strateegia alused on sätestatud SäAS-is, mille § 1 lg 2 kohaselt tugineb säästva arengu rahvuslik strateegia 1992. a Rio de Janeiro ÜRO keskkonna ja arengu maailmakonverentsil heaks kiidetud ülemaailmsetele säästva arengu põhimõtetele. Rio de Janeiro konverentsil kinnitati ka säästva arengu tegevuskava

aastani 2030 „Agenda 21“. Tegemist ei ole õiguslikult siduvate dokumentidega, kuid mõlemal dokumendil on sellegipoolest märkimisväärne poliitiline ja praktiline tähendus säästva arengu idee teooriast praktikasse ületoomisel.

7. Lõimispõhimõte, mis kohustab arvestama keskkonnakaitse kõrget taset tagavaid kaalutlusi kõikvõimalike eluvaldkondade arengu suunamisel, annab säästva arengu kontseptsioonile õigusliku kaalu ja praktilise väljundi. Rõhutamist väärrib see, et kommenteeritava sätte tekst ei nõua mitte pelgalt keskkonnakaalutluste arvessevõtmist, vaid nimelt keskkonnakaitse kõrget taset tagavate kaalutluste arvestamist. Kaitstuse kõrge taseme nõue lisab keskkonnakaalutlustele otsustusprotsessis märkimisväärselt kaalukust. Seejuures ei anna lõimispõhimõte keskkonnakaalutlustele igakordselt eelisseisundit muude eesmärkide ees. Erinevate eesmärkide konfliktid tuleb lahendada kaalumise abil. Kui aga üht eesmärki on võimalik adekvaatselt saavutada mitmel moel, kallutab lõimispõhimõte valiku selle variandi suunas, mis vastab enim keskkonnakaitse eesmärkidele ja põhimõtetele. Erinevate

aastani 2030 („Agenda 21“). Tegemist ei ole õiguslikult siduvate dokumentidega, kuid mõlemal dokumendil on sellegipoolest märkimisväärne poliitiline ja praktiline tähendus säästva arengu idee teooriast praktikasse ületoomisel.

7. Lõimimispõhimõte, mis kohustab arvestama keskkonnakaitse kõrget taset tagavaid kaalutlusi kõikvõimalike eluvaldkondade arengut suunates, annab säästva arengu kontseptsioonile õigusliku kaalu ja praktilise väljundi. Rõhutamist väärrib see, et kommenteeritava sätte tekst ei nõua mitte pelgalt keskkonnakaalutluste arvessevõtmist, vaid nimelt keskkonnakaitse kõrget taset tagavate kaalutlustega arvestamist. Kaitstuse kõrge taseme nõue lisab keskkonnakaalutlustele otsustusprotsessis märkimisväärselt kaalukust. Seejuures ei anna lõimimispõhimõte keskkonnakaalutlustele igakordselt eelisseisundit muude eesmärkide ees. Erinevate eesmärkide vahelised konfliktid tuleb lahendada kaalumise teel. Juhul kui üht eesmärki on võimalik saavutada mitmel moel, kallutab lõimimispõhimõte valiku selle variandi suunas, mis vastab enim keskkonnakaitse eesmärkidele ja põhimõtetele. Erinevate

eluvaldkondade arengut suunavate otsuste langetamisel tuleb arvestada eesmärki vältida või vähemasti igal võimalikul juhul vähendada kavandatavate tegevuste või meetmete pikaajalist kahjulikku keskkonnamõju, sh mõju tulevastele põlvkondadele. Säästva arengu idee kohustab püüdlema majanduskasvu ja sotsiaalse arengu poole loovate ning uuenduslike meetodite abil. Selle asemel, et keskenduda lühiajaliselt kõige kasumlikumatele lahendustele, tuleb otsida variante, mis oleks pikemas perspektiivis võitvad nii keskkonna kui majandusliku ning sotsiaalse arengu jaoks.

8. Lõimimispõhimõtte adressaatideks on ennekõike seadusi rakendavad haldusorganid ja kohtud, kel tuleb põhimõttega arvestada õigusnormide kohaldamisel ja tõlgendamisel – õigust tuleb tõlgendada keskkonnakaitse eesmärkide valguses, ja seda ka väljaspool keskkonnavaldkonda. Haldusorganid saavad säästva arengu põhimõtet kasutada paindliku juhtnõrina otsuste langetamisel. Heaks näiteks säästva arengu põhimõtte

eluvaldkondade arengut suunavaid otsuseid langetades tuleb arvestada eesmärki vältida (või igal võimalikul juhul vähendada) kavandatavate tegevuste või meetmete pikaajalist kahjulikku keskkonnamõju, sh mõju tulevastele põlvkondadele. Säästva arengu idee kohustab püüdlema majanduskasvu ja sotsiaalse arengu poole loovate ning uuenduslike meetmete abil. Selle asemel, et keskenduda lühiajaliselt kõige kasumlikumatele lahendustele, tuleb otsida variante, mis oleksid pikemas perspektiivis kasulikud nii keskkonna kui ka majandusliku ja sotsiaalse arengu seisukohalt.

8. Lõimimispõhimõtte adressaadid on ennekõike seadusi rakendavad haldusorganid ja kohtud, kel tuleb õigusnorme kohaldades ja tõlgendades arvestada põhimõttega, et õigust tuleb tõlgendada keskkonnakaitse eesmärkide valguses ja seda ka väljaspool keskkonnavaldkonda. Haldusorganid saavad säästva arengu põhimõtet kasutada paindliku juhtnõrina otsuste langetamisel. Hea näide säästva arengu põhimõtte rakendamise

rakendamise kohta otsustusprotsessis on Riigikohtu nn „Jämejala pargi“ lahend, kus kohus analüüsis majanduslike, sotsiaalsete ja keskkonnakaalutluste arvestamise õiguspärasust planeeringu kehtestamisel (RKHKo, 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03).

Lõimimispõhimõtte rakendamise näiteks kohtulikus tõlgendamisprotsessis on Euroopa Kohtu arutluskäik seoses jäätmete mõiste avamisega. Kohus leidis, et kõrgetasemelise keskkonnakaitse eesmärgist ja ettevaatus- ning vältimisprintsibiist tulenevalt tuleb jäätmete mõistet sätestavat normi tõlgendada laiendavalt (Euroopa Kohtu 15.06.2000 otsus nr C-418/97, ARCO Chemie Nederland jt vs. Directeur van de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland, p-d 39-40). Ka on Euroopa Kohus lõimimispõhimõtet kasutanud abivahendina selleks, et rakendada ettevaatusprintsipi väljaspool keskkonnavaldkonda (Esimese Astme Kohtu 26.11.2002 otsus nr T-74/00, Artogodan GmbH jt vs. EÜ Komisjon, p 183).

9. Keskkonnakaitse kõrget taset tagavate kaalutlustena, mida erinevate eluvaldkondade arengu suunamisel arvestada tuleb, saab mõista nii KeÜS §-s 1 nimetatud seaduse eesmäärke kui

kohta otsustusprotsessis on Riigikohtu „Jämejala pargi“ lahend, kus kohus analüüsis majanduslike, sotsiaalsete ja keskkonnakaalutluste arvestamise õiguspärasust planeeringu kehtestamisel (RKHKo, 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03).

Lõimimispõhimõtte rakendamise näiteks kohtulikus tõlgendamisprotsessis on Euroopa Kohtu arutluskäik seoses *jäätmete* mõiste avamisega. Kohus leidis, et kõrgetasemelise keskkonnakaitse eesmärgist ja ettevaatus- ning vältimisprintsibiist tulenevalt tuleb *jäätmete* mõistet sätestavat normi tõlgendada laiendavalt (Euroopa Kohtu 15.06.2000 otsus nr C-418/97, ARCO Chemie Nederland jt vs. Directeur van de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland, p-d 39–40). Ka on Euroopa Kohus lõimimispõhimõtet kasutanud abivahendina selleks, et rakendada ettevaatusprintsipi väljaspool keskkonnavaldkonda (esimese astme kohtu 26.11.2002 otsus nr T-74/00, Artogodan GmbH jt vs. EÜ Komisjon, p 183).

9. Keskkonnakaitse kõrget taset tagavate kaalutlustena, mida erinevate eluvaldkondade arengut suunates arvestada tuleb, saab mõista nii KeÜS-i §-s 1 nimetatud seaduse eesmäärke kui ka

seaduse teise peatüki esimeses jaos sätestatud keskkonnakaitse põhimõtteid. Esile tasub tõsta ettevaatuspõhimõtte laialdase rakendamise olulisust (ettevaatuspõhimõtte kohta lähemalt KeÜS § 11 kommentaaris). Oleks vastuoluline rakendada ettevaatusmeetmeid spetsiifiliselt keskkonnaõiguses, kuid mitte mujal, arvestades seda, et suurim keskkonnakahju põhjustataksegi just transpordi, põllumajanduse, energia, tööstuse jms valdkondades, mitte aga keskkonnaõiguse meetmetega. See piiraks riigi tegevuse suuresti vaid keskkonnakahju heastamisega tegelevate hüvitusmeetmetega ning takistaks seega ettevaatus- ja vältimisprintsiibiga taotletavate eesmärkide saavutamist. Ka säästva arengu idee seondub otseselt ettevaatusprintsiibiga. Kuna keegi ei tea täpselt, millised on tulevaste põlvkondade väärtushinnangud, huvid ja vajadused, samuti ei ole teaduslikult lõplikult võimalik kindlaks määrata keskkonna talumisvõimet, on oluline tulevastele põlvkondadele võimalikult paljude erinevate valikuvõimaluste avatuks jätmine.

10. Heaks näiteks lõimimispõhimõtte rakendamise kohta on keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlus, mille abil

seaduse teise peatüki esimeses jaos sätestatud keskkonnakaitse põhimõtteid. Esile tasub tõsta ettevaatuspõhimõtte laialdase rakendamise olulisust (ettevaatuspõhimõtte kohta vt lähemalt KeÜS-i § 11 kommentaari). Võttes arvesse, et suurim keskkonnakahju põhjustatakse eeskätt transpordi, põllumajanduse, energia, tööstuse jms valdkonnas, oleks vastuoluline rakendada ettevaatusmeetmeid üksnes keskkonnaõiguses. Selline lähenemine piiraks riigi tegevuse suuresti vaid keskkonnakahju heastamisele suunatud hüvitusmeetmete võtmisega ning takistaks ettevaatus- ja vältimisprintsiibiga taotletavate eesmärkide saavutamist. Ka säästva arengu idee seondub otseselt ettevaatusprintsiibiga. Kuna keegi ei tea täpselt, millised on tulevaste põlvkondade väärtushinnangud, huvid ja vajadused ning samuti ei ole võimalik teaduslike vahenditega lõplikult kindlaks määrata keskkonna talumisvõimet, on oluline jätta tulevastele põlvkondadele võimalikult palju erinevaid valikuvõimalusi.

10. Hea näide lõimimispõhimõtte rakendamise kohta on keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlus, mille abil

selgitatakse erinevates eluvaldkondades kavandatava tegevuse keskkonnamõju välja arengukavade ja planeeringute koostamise tasandil. Nii kaasatakse keskkonnateave otsuste langetamise piisavalt varasesse staadiumisse, kus saab veel valida võimalikult paljude edasiste arenguvariantide vahel. See võimaldab haldusorganitel ja arendajatel edasiste otsuste tegemisel keskkonnasäästlikumaid ja tõhusamaid lahendusi leida. Kavandatavate tegevuste keskkonnamõju väljaselgitamine alles üksikotsuste langetamise staadiumis, kui valdkonna arengut suunavad kõrgema tasandi otsused on juba vastu võetud, ei pruugi säästva arengu tagamiseks piisav olla. See võimaldaks pahatihti üksnes pöördumatutele keskkonnamõjudele hinnangu andmist, mitte aga nende vältimist või leevendamist.

§ 10. Vältimispõhimõte

1. Vältimispõhimõte rakendub keskkonnaohu puhul, seega olukorras, kus keskkonnahäiringu tekkimine on piisavalt tõenäoline ja see keskkonnahäiring on oluline. Mida olulisem on tekkida võiv keskkonnahäiring, seda väiksem võib olla selle

selgitatakse erinevates eluvaldkondades kavandatava tegevuse keskkonnamõju välja arengukavade ja planeeringute koostamise tasandil. Nii kaasatakse keskkonnateave otsuste langetamise piisavalt varases staadiumis, kus saab veel valida võimalikult paljude edasiste arenguvariantide vahel. See võimaldab leida haldusorganitel ja arendajatel edasisi otsuseid tehes keskkonnasäästlikumaid ja tõhusamaid lahendusi. Kavandatavate tegevuste keskkonnamõju väljaselgitamine alles üksikotsuste langetamise staadiumis, kui valdkonna arengut suunavad kõrgema tasandi otsused on juba vastu võetud, ei pruugi säästva arengu tagamiseks piisav olla. See võimaldaks anda pahatihti hinnanguid üksnes pöördumatutele keskkonnamõjudele, mitte aga neid vältida või leevendada.

§ 10. Vältimispõhimõte

1. Vältimispõhimõte rakendub keskkonnaohu puhul, ja seega olukorras, kus keskkonnahäiringu tekkimine on piisavalt tõenäoline ja see keskkonnahäiring on oluline. Mida olulisem on tekkida võiv keskkonnahäiring, seda väiksem võib olla selle

ilmnemise tõenäosus, et rakenduks vältimispõhimõte.

1.1. Etteruttavalt tuleb märkida, et erinevalt paljude riikide ja EL õigusest eristab Eesti keskkonnaseadustiku üldosa vältimispõhimõtet (KeÜS § 10) ja ettevaatuspõhimõtet (KeÜS § 11) küllaltki selgelt. Kokkuvõtlikult saab öelda, et vältimispõhimõte rakendub keskkonnaohu puhul (KeÜS § 4), ettevaatuspõhimõte keskkonnariski (KeÜS § 5) puhul.

2. Seos tegevuse ja keskkonnale avaldatava mõju vahel peab vältimispõhimõtte rakendamiseks olema teaduslikult või empiirilisel tõestatav. Kui selline mõju on oluline ja tekitab piisavalt tõenäoliselt olulise keskkonnahäiringu, tuleb seda ära hoida.

3. Piisavalt tõenäolise olulise ebasoodsa keskkonnale avaldatava vältimiskohustus ei ole siiski absoluutne. Keskkonnaohu tuleb taluda siis, kui seda tingib:

- mingi muu ülekaalukas huvi,
- sellise huvi tagamiseks puudub mõistlik alternatiiv,
- ja seejuures on rakendatud ohu vähendamiseks vajalikke

ilmnemise tõenäosus.

1.1. Etteruttavalt tuleb märkida, et erinevalt paljude riikide ja EL-i õigusest eristab Eesti keskkonnaseadustiku üldosa seadus vältimispõhimõtet (KeÜS-i § 10) ja ettevaatuspõhimõtet (KeÜS-i § 11) küllaltki selgelt. Kokkuvõtlikult saab öelda, et vältimispõhimõte rakendub keskkonnaohu puhul (KeÜS-i § 4), ettevaatuspõhimõte aga keskkonnariski (KeÜS-i § 5) puhul.

2. Seos tegevuse ja keskkonnale avaldatava mõju vahel peab vältimispõhimõtte rakendamiseks olema teaduslikult või empiirilisel tõestatav. Kui selline mõju on oluline ja tekitab piisava tõenäosusega olulise keskkonnahäiringu, tuleb seda ära hoida.

3. Piisavalt tõenäolise ja olulise ebasoodsa keskkonnamõju vältimise kohustus ei ole siiski absoluutne. Muu hulgas kehtib talumiskohustus juba realiseerunud ohu ehk teoks saanud olulise keskkonnahäiringu puhul. Vastavalt KeÜS-i §-le 10 tuleb keskkonnaohu või olulist keskkonnahäiringut taluda juhul

- kui tegevus on vajalik ülekaaluka huvi tõttu;
- kui sellise huvi tagamiseks puudub mõistlik alternatiiv;

meetmeid.

Talumiskohustus kehtib ka juba realiseerunud ohu ehk teokssaanud olulise keskkonnahäiringu puhul. Niisiis sisaldab talumiskohustus kolme tingimust. Muu ülekaalukas huvi on eelkõige avalik huvi, kuid ei saa täielikult välistada ka erahuvide arvessevõtmist. Muu ülekaaluka huvi näiteks võib olla lennuvälja läheduses lindude (sealhulgas kaitsealuste) tõrjumine, mis on möödapääsmatu lennuohutuse tagamise huvides. Selle näite puhul liituvad avalik huvi (lennuohutus) ja erahuvi (isikute elu ja tervise kaitse). Alternatiivide kaalumisel võetakse arvesse mõistlikkuse põhimõtet ega arvestata kõikide põhimõtteliselt võimalikke alternatiividega. Asjakohaseks näiteks sobib ka põlevkivienergia tootmine Eestis, millele seni on tõepoolest puudunud mõistlikud alternatiivid. Tehnoloogia ja elektrituru arenguga koos aga ilmselt kaob selline alternatiivitu olukord ja lõpeb ka talumiskohustus. Tingimuseks on ka meetmete võtmine ohu või olulise keskkonnariski võimalikult suures ulatuses vähendamiseks. Esimese näite (lennuliiklus) puhul tähendab see tingimus seda, et lindude tõrjumiseks tuleb kasutada selliseid

- kui keskkonnaohu või olulise keskkonnahäiringu vähendamiseks on võetud vajalikud meetmed.

Muu ülekaalukas huvi on eelkõige avalik huvi, kuid täielikult ei saa välistada ka erahuvide arvessevõtmist. Muu ülekaaluka huvi näiteks võib olla lennuvälja läheduses lindude (sealhulgas kaitsealuste) tõrjumine, mis on möödapääsmatu lennuohutuse tagamise seisukohalt. Selle näite puhul liituvad avalik huvi (lennuohutus) ja erahuvi (isikute elu ja tervise kaitse).

Talumiskohustuse teise tingimuse puhul lähtutakse mõistlikkuse põhimõttest ega arvestata kõikide põhimõtteliselt võimalike alternatiividega. Asjakohase näitena võib siinkohal tuua põlevkivienergia tootmise Eestis, millele on mõistlikud alternatiivid seni puudunud. Tehnoloogia ja elektrituru arenguga selline alternatiivitu olukord aga ilmselt kaob ja lõpeb ka selle talumiskohustus. Nagu eespool mainitud, on talumiskohustuse kolmandaks tingimuseks meetmete võtmine ohu või olulise keskkonnariski vähendamiseks võimalikult suures ulatuses. Esimese näite (lennuliiklus) puhul tähendab see tingimus seda, et lindude tõrjumiseks tuleb võtta selliseid meetmeid, mis ei too

meetodeid, mis ei too kaasa lindude tarbetut hukkumist, teise näite puhul on lahenduseks sellise energiatootmise tehnoloogia rakendamine, mis võimalikult suures ulatuses vähendab olulist ebasoodsat mõju keskkonnale.

4. Mida olulisem on ohustatav õigushüve, seda madalam võib olla vältimispõhimõtte rakendamiseks piisava tõenäosuse künnis. EL Kohus on sellisteks õigushüvedeks pidanud ennekõike Natura väärtusi ja inimervist. Waddenzee kaasuses juhtis EL Kohus tähelepanu sellele, et Natura 2000 võrgustiku ala oluliselt mõjutada võivaid tegevusi ei tohi üldreeglina lubada, kui sellise mõju võimalikkus ei ole mõistlikult välistatud. Inimervise puhul oleks näiteks Briti loomaliha kaasus. Milles kohus leidis kaasustes C–157/96 ja C–180/96, kui puuduvad lõplikud tõendid riski olemuse või selle ulatuse kohta inimeste tervisele, võivad pädevad organid võtta kaitsemeetmeid, ilma et nad peaksid ootama, kuni sellise ohu reaalsus ja tõsidus muutub silmnähtavaks. Kohus küll viitas ebakindlale riskile, kuid pidas Briti loomaliha ekspordi keeldu kui kaitsemeetet (vältimismeede) proportsionaalseks.

kaasa lindude tarbetut hukkumist. Teise näite puhul on aga lahenduseks sellise energiatootmise tehnoloogia rakendamine, mis vähendab võimalikult suures ulatuses olulist ebasoodsat mõju keskkonnale.

4. Mida olulisem on ohustatav õigushüve, seda madalam võib olla vältimispõhimõtte rakendamiseks piisava tõenäosuse künnis. EL-i Kohus on sellisteks õigushüvedeks pidanud ennekõike Natura väärtusi ja inimervist. Waddenzee kaasuses juhtis EL-i Kohus tähelepanu sellele, et Natura 2000 võrgustiku ala oluliselt mõjutada võivaid tegevusi ei tohi üldreeglina lubada, kui sellise mõju võimalikkus ei ole mõistlikult välistatud. Inimervise puhul võib tuua näitena Briti loomaliha kaasused. Nimelt leidis kohus kaasustes C–157/96 ja C–180/96, et kui puuduvad lõplikud tõendid riski olemuse või selle ulatuse kohta inimeste tervisele, võivad pädevad organid võtta kaitsemeetmeid, ilma et nad peaksid ootama, kuni sellise ohu reaalsus ja tõsidus muutub silmnähtavaks. Kohus küll viitas ebakindlale riskile, kuid pidas Briti loomaliha ekspordi keeldu kui kaitsemeetet (vältimismeede) proportsionaalseks.

5. Konkreetset juhul rakendamisele kuuluvad vältimismeetmed on sageli sätestatud juba õigustloova akti tasandil, kuid õigustloovad aktid ei sätesta alati vältimispõhimõtte rakendusjuhtumite täielikku kataloogi. Konkreetsete õigusnormist lähtuvate keeldudena saab esile tuua järgmised juhtumid. Näiteks keelab VeeS § 24 lõige 1 reovee põhjavette ning reo- ja heitvee külmunud pinnasele juhtimise. JäätS § 60 lõike 1 alusel on keelatud ohtlike jäätmete segamine muud liiki ohtlike jäätmetega, tavajäätmetega või mis tahes aine või materjaliga. VÕKS § 88 lg 2 toob esile, et kui keskkonnakaitseluba nõuab saasteainete püüdmist või see on kavandatud ehitusprojektis, on töötamine püüdeseadmeteta või rikkis püüdeseadmetega keelatud. LKS § 29 lg 2 keelab loodusreservaadis igasuguse inimtegevuse, sealhulgas inimeste viibimise. Kõikide nende keeldude eiramine võiks tõepoolest piisava tõenäosusega kaasa tuua olulise negatiivse keskkonnahäiringu tekkimise.

6. Vältimispõhimõtte kui keskkonnaõiguse üldpõhimõtte rakendamine peab toimuma lisaks üksikasjalike õiguslike

5. Konkreetset juhul rakendamisele kuuluvad vältimismeetmed on sageli sätestatud juba õigustloova akti tasandil, kuid õigustloovad aktid ei sätesta alati vältimispõhimõtte rakendusjuhtumite täielikku kataloogi. Konkreetsete õigusnormist lähtuvate keeldudena saab esile tuua järgmised juhtumid. Näiteks keelab VeeS-i § 24 lõige 1 reovee põhjavette ning reo- ja heitvee külmunud pinnasele juhtimise. JäätS-i § 60 lõike 1 alusel on keelatud ohtlike jäätmete segamine muud liiki ohtlike jäätmetega, tavajäätmetega või mis tahes aine või materjaliga. VÕKS-i § 88 lg 2 toob esile, et kui keskkonnakaitseluba nõuab saasteainete püüdmist või see on kavandatud ehitusprojektis, on töötamine püüdeseadmeteta või rikkis püüdeseadmetega keelatud. LKS-i § 29 lg 2 keelab loodusreservaadis igasuguse inimtegevuse, sealhulgas inimeste viibimise selle territooriumil. Kõikide nende keeldude eiramine võiks tõepoolest piisava tõenäosusega kaasa tuua olulise negatiivse keskkonnahäiringu tekkimise.

6. Vältimispõhimõtte kui keskkonnaõiguse üldpõhimõtte rakendamine peab toimuma lisaks üksikasjalike õiguslike

keeldude järgimisele ka juhtumipõhiselt. Sellise olukorra näiteks on LKS § 33 lõige 5 punkt 3, mis käsitleb hoiuala teatise menetlust ja sätestab, et hoiualal kavandatava tegevuse võib keelata, kui see ohustab hoiuala kaitstavate liikide või elupaikade soodsa seisundi säilimist, mille tagamiseks hoiuala on moodustatud. Kaalutusõigusele allutatud vältimispõhimõtte rakendamise näiteks on ka VeeS § 9 lg 10 punktid 1 ja 2, mille alusel vee erikasutusloa andmisest keeldutakse, kui veevaru ei ole piisav või ohustab vee erikasutus otseselt inimese tervist või keskkonda, ning ka siis, kui suubla või põhjaveekihi seisundit halvendatakse ulatuses, mis muudab need kasutamiskõlbmatuks.

7. Vältimispõhimõtte adressaadiks ei ole eraõiguslikud isikud. Kuid sellele põhimõttele omane lähenemine võib neile kanduda kaudselt, ennekõike läbi haldusorganite vältimispõhimõttel põhineva haldustegevuse. Sellise tegevuse näiteks võib olla keskkonnakaitseloa andmise menetlus, kus loa tingimuste määramisel on lähtutud eesmärgist vältida tegevusega kaasnevaid keskkonnohte.

keeldude järgimisele ka juhtumipõhiselt. Sellise olukorra näiteks on LKS-i § 33 lõige 5 punkt 3, mis käsitleb hoiuala teatise menetlust ja sätestab, et hoiualal kavandatava tegevuse võib keelata, kui see ohustab hoiuala kaitstavate liikide või elupaikade soodsa seisundi säilimist, mille tagamiseks hoiuala on moodustatud. Kaalutusõigusele allutatud vältimispõhimõtte rakendamise näiteks on ka VeeS-i § 9 lg 10 punktid 1 ja 2, mille alusel keeldutakse vee erikasutusloa andmisest, kui veevaru ei ole piisav või vee erikasutus ohustab otseselt inimese tervist või keskkonda ning ka siis, kui suubla või põhjaveekihi seisundit halvendatakse ulatuses, mis muudab need kasutamiskõlbmatuks.

7. Vältimispõhimõtte adressaadiks ei ole eraõiguslikud isikud, kuid sellele omane lähenemine võib neile kanduda kaudselt, ennekõike haldusorganite vältimispõhimõttel põhineva haldustegevuse kaudu. Sellise tegevuse näiteks võib olla keskkonnakaitseloa andmise menetlus, kus loa tingimuste määramisel on lähtutud eesmärgist vältida tegevusega kaasnevaid keskkonnohte.

8. Vältimis põhimõttele omane lähenemine on kajastatud ka KeÜS igapähekohustusi ja käitaja kohustusi sätestavates peatükkides, kus pannakse igapähele, eriti aga käitajale kohustus omandada teadmised käitise tegevusega seotud keskkonnaohtude kohta, neid ohte hinnata ja võtta asjaoludele vastavaid ohtude realiseerumise vältimist tagavaid mõistlikke meetmeid (vt KeÜS §-de 14-15 ning §-de 16-20 kommentaare).

8. Vältimis põhimõttele omane lähenemine on kajastatud ka KeÜS-i igapähekohustusi ja käitaja kohustusi sätestavates peatükkides, kus pannakse igapähele, eriti aga käitajale kohustus omandada teadmised käitise tegevusega seotud keskkonnaohtude kohta, neid ohte hinnata ja võtta asjaoludele vastavaid, ohtude realiseerumise vältimist tagavaid mõistlikke meetmeid (vt KeÜS-i §-de 14–15 ja §-de 16–20 kommentaare).

Lisa 2. Toimetatud tekst nähtavate parandustega

1. peatükk. Üldsätted

1. jagu. Seaduse eesmärk ja kohaldamisala

§ 1. Seaduse eesmärk

Käesoleva seaduse eesmärk on tagada:

- 1) keskkonnahäiringute vähendamine võimalikult suures ulatuses, et kaitsta keskkonda, inimese tervist, heaolu ja vara ning kultuuripärandit;*
- 2) säästva arengu edendamine, et kindlustada tervise- ja heaoluvajadustele vastav keskkond praegusele põlvele ja tulevastele põlvedele;*
- 3) loodusliku mitmekesisuse säilimine ja kaitse;*
- 4) keskkonna hea seisund;*
- 5) keskkonnale kahju tekitamise vältimine ja keskkonnale tekitatud kahju heastamine.*

1. ~~Seaduse eesmärk on seaduse ülejäänud sätete ja keskkonnaseadustiku eriosa tõlgendamise abinõu. Seaduse e~~Eesmärgi sõnastamisega ~~seaduses~~ annab seadusandja täitevvõimule õiguse (või paneb ~~lausa~~ kohustuse) võtta meetmeid, mis selle eesmärgi saavutamisele kaasa aitavad. ~~või seda vähemalt ei takista.~~ Seaduse eesmärk on rakendajale õiguslikult siduv, kuid ~~selle~~ abstraktsuse tõttu on selle rakendamisel ulatuslik kaalutlusruum. KeÜS-~~is~~ §-s 1 sätestatud seaduse eesmärk ei ole õiguslikult siduv mitte üksnes ~~otseselt~~ keskkonnala~~as~~es regulatsioonis. Tulenevalt KeÜS-~~i~~ §-st 9 ja EL-~~i~~ ~~t~~toimimise ~~le~~pingu artiklis 11 sätestatud lõimimispõhimõttest (vt KeÜS-~~i~~ § 9 kommentaare) on KeÜS-~~i~~ §-s 1 sätestatud eesmärkidega arvestamine vajalik ka muude valdkondade (transport, energeetika, põllumajandus jne) õiguslikul reguleerimisel ja selle regulatsiooni rakendamisel. Eriti oluline on see EL-~~i~~ õigusega seotud valdkondades. Lisaks on seaduse eesmärk olla abiks ka keskkonnaseadustiku eriosa tõlgendamisel.

2. KeÜS-i § 1 esimeses punktis rõhutatakse, et keskkonnavalase regulatsiooni eesmärgiks ei ole keskkonnavaheringuid ehk keskkonnale avaldatavat ebasoodsat mõju täielikult vältida. Inimühiskonna eksistents on paratamatult seotud teatud ebasoodsate keskkonnamõjudega. Seetõttu on seaduse eesmärgi — vähendada keskkonnavaheringuid võimalikult suures ulatuses — kõrval jäetud ruumi ka keskkonnavalaste kaalutlustega konkureerivatele huvidele.

2.1. Teiseks näitab KeÜS-i § 1 esimene punkt seda, et keskkonnavalase regulatsiooni eesmärgiks pole ainult keskkonna füüsiliste, keemiliste, bioloogiliste ja esteetiliste omaduste eest seisminehooldamine, vaid ka inimeste kehaliste, vaimsete ja varaliste õiguste ningja huvide kaitse. Paljud välisõhu kaitse seaduse, veeseaduse, jäätmeseaduse ja ka muude seaduste sätted kaitsevad eelkõige inimeste elu, tervist ja vara ning annavad isikule õiguslikult kaitstava õigushüve.

2.2. Keskkonnavahering võib inimese tervise, heaolu ja vara kõrval kahjustada ka kultuuripärandit. Näiteks tekitab välisõhu saastus märkimisväärset kahju arhitektuuriväärtustele. Intensiivse looduskasutuse tagajärjel võivad saada kahjustada looduslikud pühapaigad või siis-kohamuistenditega seotud paigadkohad looduses. Sellealane regulatsioon on sätestatud ennekõike looduskaitse seaduses, kuid kultuuriväärtuste keskkonnavaheringute eest kaitsmisele aitavad kaasa Aga-ka sellised seadused nagu keskkonnamõju hindamise ja keskkonnavahetussüsteemi seadus (KeHJS) ningja välisõhu kaitse seadus (VÕKS) — aitavad kultuuriväärtuste keskkonnavaheringute eest kaitsmisele kaasa. KeHJS-i § 4 määratleb defineerib keskkonnamõju muu hulgas ka kui mõju kultuuripärandile. Ajalooliselt oli välisõhu kaitse alase regulatsiooni kehtestamise üksheks ajendiks ka see kahjustav toime, mida avaldas saastatud õhk arhitektuurimälestistele ja monumentaalkunsti teostele linnades.

3. Seaduse eesmärgis (KeÜS-i § 1 p 2) kajastub ka säästva arengu põhimõte (vt KeÜS-i § 9 kommentaare). Säästva arengu nõue tähendab seda, et keskkonnaväärtusi peab kaitsma ja kokkuhoidlikult kasutama tulevikku ja tulevase põlvkondi silmas pidades. Pikka perspektiivi peab arvestama ka majandust arendades ning hoiduda tuleb

keskkonnaväärtuste kahjustamisest sellisel määral ~~kahjustamisest~~, et see ahenda~~ksb~~ tulevaste põlvete võimalusi nende kasutamiseks või muuda~~ksb~~ selle hoopis võimatuks.

3.1. Säästva arengu põhimõtte järgimine tähendab seda, et nõuab lisaks majanduslikele ja sotsiaalsetele kaalutlustele arvestatakse kõigi tegevuste juures majanduslike ja sotsiaalsete kaalutluste kõrval tingimata ka keskkonnaga alaste asjaolude arvestamist kõigi tegevuste juures. Sellest aspektist seostub säästev areng eelkõige kaalutlusõiguse kasutamisega õiguslike otsus~~eidte~~ langeta~~desmisel~~. Keskkonna ~~selge~~ ignoreerimine tegevuste puhul, mis avaldavad sellele ~~on~~ ilmselget ja olulist~~ne~~ mõju ~~keskkonnale~~, võib tähendada kaalutlusviga, koos sellest tulenevate õiguslike tagajärgedega ning äärmuslikel juhtudel isegi haldusakti kehtetuks tunnistamisega.

4. KeÜS-i § 1 kolmas punkt kätkeb endas loodusväärtuste kaitsmise eesmärgi, on ~~ennekõike looduskeskse keskkonnakaitse (looduskaitse) väljenduseks,~~ kus juures loodusväärtusi tuleb kaitsta i kaitstakse nende iseväärtuse seisukohast. ~~Viimane leiab aset Loodusväärtuste kaitsmine nende iseväärtuse seisukohast leiab aset~~ näiteks selliste liikide ja elupaikade säilitamisel, millel puudub inimese jaoks otsene väärtus. Selle regulatsiooni keskpunktiks on looduskaitse seadus ja loodusvarade kasutamist reguleerivad seadused (metsaseadus, kalapüügiseadus, jahiseadus), mille kaudu tuleks soovitud eesmärk saavutada. Samas tuleb arvestada sellega, et eelnimetatud loodusväärtustel võib ~~siiski~~ olla seos ka inimeste vajadustega. Näiteks pole raba pole ainult loodusobjekt, vaid ka puhta vee reservuaar ja, mets, mis muu hulgas seob süsihappegaasi, ei ole ainult ~~vaid~~ elupaik, vaid ka puidu allikas ~~ning lisaks seob ka süsihappegaasi~~ CO₂. Sellist käsitlust nimetatakse „ökosüsteemi teenustel põhinevaks lähenemiseks“ ja ning see toob esile loodusväärtuste kaitse inimkeskse vaatepunkti ~~loodusväärtuste kaitse~~.

5. KeÜS-i § 1 neljas punkt väljendab ~~toob esile~~ keskkonna hea seisundi tagamise eesmär~~ki~~. Keskkon~~nada~~ ~~seisundit~~ ei pea mitte ainult hoidma ja kaitsma, vaid vajadusel tuleb selle olukorda ka parendada. Nii on nendes paikkondades, kus välisõhu, vee või müra olukord ei vasta kehtestatud nõuetele, riigi ülesann~~edeks~~ kehtestada ja ellu viia asjakohas~~edte~~ tegevuskavade ~~kehtestamine ja elluviimine~~, et muutav

keskkonnaseisund võimalikult kiiresti nõuetele vastavaks. Selliseid tegevuskavasid näevad ~~näiteks~~ ette näiteks välisõhu kaitse seadus ja veeseadus.

6. KeÜS-i § 1 viies punkt sätestab, et keskkonnale tekitatud kahju tuleb heastada. Õigupoolest on kahju heastamine teisene eesmärk, esmajoones tuleb vältida kahju tekkimist ~~vältida~~ (vt ka KeÜS-i § 10 kommentaari). Sellealase regulatsiooni näi~~deteks~~ on keskkonnavastutuse seadus. Heastamine tähendab ~~selantud~~ juhul mitte rikutud keskkonna väärtuse hüvitamist rahas, vaid ennekõike endise olukorra ennistamist, keskkonna puhastamist, taastamist või võimalusel asendamist samaväärsega.

§ 2. Haldusmenetluse seaduse kohaldamine

Käesolevas seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades käesoleva seaduse erisusi.

1. KeÜS-is reguleeritakse haldusmenetlust 5. peatükis seoses keskkonnalubade andmise, muutmise, kehtetuks tunnistamise ja peatamisega, §-des 24–27 seoses keskkonnateabe andmisega ja §-s 28 seoses õigusega osaleda olulise keskkonnamõjuga otsuste tegemisel. Viimatise~~na~~ nimetatu puhul ~~puudutab~~ KeÜS-i regulatsioon haldusmenetlust ~~puudutav~~ vaid osaliselt.

2. KeÜS-i §-ga 2 sarnased sätted on väga paljudes teistes seadustes, mis reguleerivad haldusmenetluse läbiviimist mõnes muus valdkonnas. HMS-i § 112 lg 2 näeb sellise viite olemasolu vajalikkuse otsesõnu ette juhul, kui HMS-i regulatsiooni ei soovita ~~täielikult~~ mingi valdkonna haldusmenetluses täielikult välistada, ~~otsesõnu ette~~. Sellise viite eesmärk on muuta asjakohase normi (kohaldamisele kuuluva seaduse) leidmine ~~sellenormi~~ adressaadi jaoks lihtsamaks. Riigikohus on asunud siiski ~~asunud~~ seisukohale, et HMS-i tuleb kohaldada ka juhul, kui eriseaduses ~~sellele~~ viidatude eriseaduses ~~pole~~, ent sellises eriseaduses endas piisav regulatsioon kasvõi mõne menetluses ~~menetluse~~ osas puudub.

3. HMS-i loamenetlusele kohaldamise ulatuse kohta ~~loamenetlusele~~ vt 5. peatüki sissejuhatust.

2. jagu. Mõisted

Sissejuhatus

1. KeÜS-i 1. peatüki teises jaos on määratletud ~~defineeritud~~ keskkonnaõiguse valdkonnaülesed põhimõisted. Eelkõige on seadustiku seisukohalt keskse tähtsusega mõisted *keskkonnahäiring*, keskkonna-ohu ja keskkonna-risk. *Keskkonnahäiring* tähistab mis tahes inimtekkelist negatiivset keskkonnamõju, sh väheintensiivset ja normi piiresse jäävat mõju. *Keskkonnohu* on olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus. Mõiste keskkonnohu hõlmab ka intensiivseid keskkonnamõjusid, mille tekkimise võimalikkuse osas ei ole kahtlusi. Keskkonnohu tuleb põhimõtteliselt printsiibis vältida. *Keskkonnarisk* on vähendamist vajava keskkonnahäiringu tekkimise võimalikkus. *Riski* mõiste hõlmab nii mõju, mille tekkimise või kahjulikkuse kohtaosas puudub teaduslik kindlus, kui ka mõju, mille kohtaosas kahtlused puuduvad, kuid mille tekkimise tõenäosus ja negatiivsus pole sellised, et seda saaks pidada keskkonnohuks. Keskkonnariske tuleb võimalustte piires vähendada. Ülejäänud jaos määratletud ~~defineeritud~~ mõisted, nagu *saastamine* ja *käitis*, on mõnevõrra väiksema kaaluga ning need seonduvad peamiselt keskkonnalubadega.

2. KeÜS-i *keskkonnahäiringu*, *-ohu* ja *-riski* määratlused ei pruugi kattuda kattuda kehtiva õiguse sarnaste terminitega. Kuigi kehtivas õiguses kasutatakse *keskkonnohu* ja *-riski* mõistet, on need terminid üldjuhul reeglina määratlemata ning nende kasutus on ebajärjekindel. *Keskkonnahäiringu* mõistet kasutatakse näiteks jäätmealases regulatsioonis, kuid kehtiva õiguse termini ulatus on piiratum. Teisisõnu ei saa varasema regulatsiooni sarnaste terminite sisustamisel üldiselt juhinduda KeÜS-i määratlustest ~~definiitsioonidest~~. Ka ülejäänud KeÜS-i üldmõistete määratlustes

~~definiitsioonide~~ ja kehtiva õiguse terminikasutuses on erisusi. Näiteks ei eristata kehtivas õiguses alati selgelt *saastamise* ja *saastatuse* mõisteid. Erisused ei ole siiski nii põhimõttelist laadi kui tuumikmõistete osas. Mõned KeÜS-i terminid on määratletud ~~defineeritud~~ põhimõtteliselt samamoodi ka teistes keskkonna valdkonda puudutavates seadustes ~~kehtivas~~ õiguses. Näiteks kattub tööstusheite seaduse mõiste “*heite piirväärtus*” täpselt KeÜS-i vastava terminiga ning “*käitaja*” mõiste on määratletud põhimõtteliselt samamoodi.

3. Kuigi KeÜS-i kasutatakse läbivalt *keskkonna* mõistet, puudub seadustikus selle keskkonna legaaldefiniitsioon. Seda seetõttu, et *keskkonna* mõistet pole võimalik ammendavalt määratleda ~~defineerida~~. Kõige üldisemas tähenduses on keskkond kõik inimest ümbritsev, sh ~~näiteks~~ ka vaimne ja sotsiaalne keskkond. On ilmne, et KeÜS-i ei kasutata mõistet nii avaras tähenduses.

Kaudselt on keskkonna mõisteda seadustikus määratletud *keskkonnateabe* definiitsioonis (KeÜS-i § 24 lg 2 p-d 1 ja 2), mille mitteamendavate loetelude kohaselt käsitatakse keskkonnaelementidena õhku, atmosfääri, vett, pinnast, maad, maastik~~keu~~ ja looduslikke alasid, nagu märg-, ranna- ja merealad, looduslikku mitmekesisust ja looduse koostisosasid ningja nende vastastikust toimet- ~~ning K~~ keskkonnaelemente mõjutavate teguritena käsitatakse aineid, energiat, müra, vilkuvat valgust, vibratsiooni, kiirgust ja jäätmeid. *Keskkonnaorganisatsiooni määratluse definiitsiooni* kohaselt (KeÜS-i § 31) peetakse keskkonnakaitseks edendamiseks looduskeskkonna kaitset, aga ka keskkonnaelementide kaitset inimese tervise ja heaolu tagamise eesmärgil, samuti looduse ja loodusliku kultuuripärandi uurimist ja tutvustamist. Eeltoodu valguses tuleb *keskkonnana* KeÜS-i mõistes käsitada füüsilist keskkonda, eelkõige aga looduskeskkonda.

Loodus- ja tehiskeskkonna vahele on raske p ~~Piiri loodus- ja tehiskeskkonna vahele on raske~~ tõmmata. KeÜS-i *keskkonna* mõistega on hõlmatud ka vähemalt tehiskeskkonna looduslähedasemad osad, nagu näiteks linnapargid. Samuti on *keskkonna* mõistega hõlmatud ~~vähemalt~~ looduslik kultuuripärand, nagu põlispuud ja ohvrikivid. Loodusliku kultuuripärandi hõlmatusle *keskkonna* mõistega viitab nii KeÜS-i § 1 p 1, mille

kohaselt on seaduse eesmärgiks muu hulgas kultuuripärandi kaitse, kui ka KeÜS-i § 31 lg 2, mille kohaselt peetakse keskkonnakaitse edendamiseks peetakse-ka loodusliku kultuuripärandi uurimist ja tutvustamist.

§ 3. Keskkonnahäiring

(1) Keskkonnahäiring on inimtegevusega kaasnev vahetu või kaudne ebasoodne mõju keskkonnale, sealhulgas keskkonna kaudu toimiv mõju inimese tervisele, heaolule või varale või kultuuripärandile. Keskkonnahäiring on ka selline ebasoodne mõju keskkonnale, mis ei ületa arvulist normi või mis on arvulise normiga reguleerimata.

(2) Kui seaduses ei ole sätestatud teisiti, eeldatakse olulise keskkonnahäiringu tekkimist:

- 1) käesoleva seaduse § 7 lõikes 3 sätestatud keskkonna kvaliteedi piirväärtuse ületamisel;
- 2) käesoleva seaduse § 7 lõikes 5 sätestatud saastuse põhjustamisel;
- 3) keskkonnakahju põhjustamisel;
- 4) olulise keskkonnamõju põhjustamisel;
- 5) olulise ebasoodsa mõju tekitamisel Euroopa Liidu Natura 2000 (edaspidi Natura) võrgustiku alale.

1. KeÜS-i (ja järelikult kogu Eesti keskkonnaõiguse) kontekstis on “keskkonnahäiring” negatiivsete keskkonnale avalduvate või selle kaudu levivate mõjutuste koondmõiste. Terminit “keskkonnahäiring” kasutatakse olukorras, kus on vaja tähistada ebasoodsat keskkonnamõju kõige üldisemalt, eristamata selle erinevaid avaldumisvorme ja intensiivsust. Vajalik oleks välja töötada Kkoondmõiste-väljatöötamine, mis hõlmaks igasugust inimtegevusest lähtuvat ebasoodsat mõju keskkonnale, on vajalik, sest senine praktika näitab, et ebasoodsa keskkonnamõju tähistamiseks kasutatakse keskkonnaõiguses väga palju erinevaid termineid. Sellised terminid on näiteks keskkonnamõju, oluline keskkonnamõju, negatiivne keskkonnamõju, keskkonnakahju, keskkonna saastamine, keskkonna ohustamine, ohtlik - jne.

2. Keskkonnahäiring tähistab igasugust ebasoodsat mõju keskkonnale, välja arvatud looduslikest protsessidest tingitud mõju.

3. Keskkonnahäiringud võivad olla erineva ulatusega, sagedusega ja intensiivsuse ning tagajärgedega. ~~Samas tuleb~~ ~~Kuid~~ tähele tuleb panna seda, et see termin ~~mõiste~~ keskkonnahäiring tähistab üksnes ebasoodsat mõju ~~ega hõlma ja jätab kõrvale~~ inimtegevusega seotud soodsa ~~td~~ mõju ~~d~~ keskkonnale.

4. Oluline on osutada, et ehkki ~~keskkonnahäiringu~~ mõistet kasutatakse ka kehtivas õiguses, ~~siis~~ on sellel võrreldes KeÜS-i §-ga 3 piiratum sisu. Näiteks sätestab JäätS-i § 18 ~~sätestab~~, et *keskkonnahäiring* on arvulise normiga reguleerimata negatiivne keskkonnamõju või negatiivne keskkonnamõju, mis ei ületa arvulist normi, nagu jäätmetest põhjustatud hais, tolm või müra; lindude, näriliste või putukate kogunemine; aerosoolide sisaldus õhus või jäätmete tuulega laialikandumine. *Keskkonnahäiring* tähistab seega jäätmeseaduses vaid arvulise normiga reguleerimata mõju keskkonnale. KeÜS-i tähenduses hõlmab *keskkonnahäiringu* mõiste aga nii arvulise normiga määratlemata kui ka sellisel viisil määratletud mõju keskkonnale.

5. Keskkonnaõiguse üks põhieesmärk üheks põhieesmärgiks on tagada inimese vaimse ja füüsilise heaolu ~~tagamine~~. Seepärast on *keskkonnahäiringu* mõistes määratluses eraldi rõhutatud, et keskkonnahäiring on ka keskkonna kaudu avalduv toime mõju inimese tervisele, heaolule või varale. Inimese tervisele avalduva mõjuga seonduvad ennekõike keskkonna kvaliteedi piirväärtused (vt KeÜS-i § 7 lg 3 kommentaari), mille kehtestamise üheks peamine eesmärkiks ~~tavaliselt~~ ongi üldjuhul inimese tervise kaitse. Ebasoodne keskkonnamõju on ka selline inimtegevuse kaudu keskkonnale ~~kaudu~~ avalduv toime, mis küll otsest ei kahjusta inimese tervist, kuid tekitab inimesele ~~mingeid~~ muid märkimisväärseid füüsilisi või vaimseid ebamugavusi, (näiteks valgusreostus, mis takistab kodu nautimist). ~~Ebasoodne k~~ Keskkonnamõju võib muu hulgas avaldata otsest negatiivset toimet isiku varale kaasa tuua negatiivseid tagajärgi isiku varalises sfääris, (näiteks põhjustada tema maa saastatuse), kuid ebasoodne keskkonnamõju võib avalduda ka kaudselt, (näiteks võib mürarikas ümbruskond ~~võib~~ vähendada kinnisasja turuväärtust). *Keskkonnahäiringu* mõiste määratlusega ~~definiitsiooniga~~ on hõlmatud ka kultuuripärand. See on seotud EL-i õigusega, kus näiteks keskkonnamõju hindamist reguleerivad direktiivid käsitlevad keskkonnamõjuna ka mõju kultuuripärandile. Mõjuna kultuuripärandile saab

~~käsitada~~~~käsitleda~~ näiteks mõju hiiekohtadele, kohamuistenditega seotud objektidele või muudele kultuurilooliselt väärtuslikele paikadele looduses.

6. Keskkonnahäiring on inimtegevusega kaasnev vahetu või kaudne ebasoodne mõju. Vahetu ebasoodne mõju ~~avaldu~~~~toimib~~ keskkonnale, inimese tervisele, heaolule ja varale või kultuuripärandile otse~~se~~selt, ilma vahelülideta. Näiteks ~~õhusaastus~~ avaldab vahetut ebasoodsat mõju õhusaastus. Kaudset ebasoodsat mõju avaldab aga näiteks Alati ei ole mõju vahetu. Nii võib ohtlike jäätmete ebaseaduslik loodusesse viimine, mis võib põhjustada pinnase saastumise ohtlike ainetega. Saastunud pinnasest võivad ohtlikud ~~Need~~ ained ~~võivad~~ sattuda taimedesse ja sealt loomade ning ~~siis~~ omakorda inimeste organismi.

~~,sellisel juhul on tegemist kaudse mõjuga.~~

7. Keskkonnahäiringutena on käsit~~le~~tavad ka sellised mõjud, mis on konkreetsel juhul objektiivselt häirivad vaatamata sellele, et need ei ületa õigusaktides sätestatud piirväärtusi, ~~on konkreetsel juhul objektiivselt häirivad~~, (näiteks norme mitteületav, kuid pidev ja häiriv heli). Lisaks on k~~K~~eskkonnahäiringuna ~~on~~ käsit~~le~~tavad ka sellised ebasoodsad ilmingud, mille puhul ei olegi norme ~~ei olegi~~ kehtestatud. Sellised ilmingud on n~~N~~äiteks hais, tolm, risustamine ja muud sarnased inimtegevusest lähtuvad mõjud, mis on -otsest reguleerimata, kuid jällegi faktiliselt häirivad mõjud.

8. Keskkonnahäiringu mõiste määratlus sisaldab küll- ~~väärtus~~ hinnanguid~~id~~ — „ebasoodne” ja „negatiivne”, — kuid definiitsioonist mõiste ei selguise ei anna juhust selle kohta, millised keskkonnahäiringud on lubatavad ja, millised mitte. Paljud keskkonnahäiringud on ühiskonna toimimise tagamiseks hädavajalikud ja neid peab taluma. On ju selge, et näiteks energiatootmisega kaasneb keskkonnale alati teatud ebasoodne mõju, kuid samas pole selleta~~energiatootmiseta ei ole võimalik tagada~~ inimeste heaolu-~~tagamine~~ ~~siiski~~ ~~võimalik~~. Keskkonnahäiringuid tuleb teatud ulatuses taluda, kui nende vähendamine ei ole mõistlike vahenditega teostatav ningja häiringu mõju keskkonnale ja inimesele on vähetähtis või kui seda häiringut tingib mingi muu ülekaalukas huvi ja selle tagamiseks ei ole teisi mõistlikke alternatiive (vt KeÜS-i § 10 kommentaari). Seega laieneb paljudele keskkonnahäiringutele talumiskohustus.

9. Eraldi kategooriana sätestab KeÜS *olulise keskkonnahäiringu* mõiste, milleks on oluline ebasoodne mõju keskkonnale, inimese tervisele, heaolule, varale või kultuuripärandile. *Oluline keskkonnahäiring* tähistab sedavõrd intensiivset ebasoodsat keskkonnamõju ~~sellist intensiivsust~~, mis ei ole olemuslikult ei ole tavaolukorras lubatav. Haldusorganid peavad olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisava tõenäosuse korral juhinduma KeÜS-i §-s 10 sätestatud vältimispõhimõttest ja ka käitajad on tulenevalt KeÜS-i §-st 15 kohustatud võtma omaalgatuslikult ~~võtma~~ meetmeid oluliste keskkonnahäiringute vältimiseks.

9.1. Keskkonnahäiringute vältimise või vähendamise künnis~~eks~~ on tavaliselt keskkonnaohu või keskkonnariski põhjustamine. Keskkonnaohu või ~~—~~riski põhjustavate tegevuste kontrollimise vahendiks on enamasti ~~tihti~~ keskkonnakaitselood, kus sätestatakse konkreetsed nõuded keskkonda mõjutava tegevuse lubatavuse kohta.

9.2. KeÜS-i igaihe kohustuste osast (KeÜS-i § 14) tuleneb igaihe üldine kohustus vähendada tema poolt tekitatavaid keskkonnahäiringuid alati, kui see on isikult mõistlikult oodatav. Selle kohustuse künnis on kõrge, kuna see ei seonduse ~~seondub~~ mitte ohu või riskiga, et keskkonnahäiring tekib, vaid juba reaalselt teostunud (teostuva) häiringuga.

10. KeÜS-i § 3 teine lõige annab olulise keskkonnahäiringu tunnuste näitliku, mitte aga lõpliku loetelu, kuna keskkonnaseadustiku eriosas või juhtumipõhise rakendamise korral võib põhjendatud juhtudel oluliseks lugeda ka selles lõikes mitteloetletud häiringuid. KeÜS-i § 3 teine lõige sätestab, et kui seaduses ei ole ette nähtud ~~sätestatud~~ teisiti, eeldatakse olulise keskkonnahäiringu tekkimist KeÜS-i § 7 lg-s 3 sätestatud keskkonna kvaliteedi piirväärtuse ületamisel; saastatuse tekitamisel, st olulise ebasoodsa mõju põhjustamisel õhu, pinnase või vee kvaliteedis vastavalt KeÜS-i § 7 lg-le 5; keskkonnakahju põhjustamisel keskkonnavastutuse seaduse tähenduses; olulise keskkonnamõju põhjustamisel keskkonnamõju hindamise kontekstis ja; olulise ebasoodsa mõju tekitamisel Euroopa Liidu Natura 2000 võrgustiku alale LKS-i tähenduses. Kokkuvõtvalt võib öelda, et KeÜS-i § 3 lg-s 2 toodud loetelu hõlmab neid

keskkonnahäiringuid, mida seadusandja on pidanud senises regulatsioonis üldiselt lubamatuks ~~on pidanud~~.

10.1. Keskkonnakvaliteedi piirväärtuse ületamise ja saastatuse tekitamise kui olulise keskkonnahäiringu künnise kohta vaata KeÜS-i § 7 lg-te 3 ja 5 kommentaare.

10.2. KeÜS-i § 3 lõike 2 punktis 3 viidatud keskkonnakahju käsitletakse keskkonnavastutuse seaduse tähenduses. KeVS-i § 2 sätestab, et *keskkonnakahju on* selle seaduse ja järelikut ka kommenteeritava paragrahvi tähenduses ~~on~~:

- oluline ebasoodne mõju elupaiga või liigi soodsa seisundi saavutamisele või säilitamisele ning oluline ebasoodne mõju kaitsealale, hoiualale, püsielupaigale, kaitstavale looduse üksikobjektile;
- oluline ebasoodne mõju pinnaveekogu või rannikuvee ökoloogilisele või keemilisele seisundile või ökoloogilisele potentsiaalile või põhjaveekogumi keemilisele või kvantitatiivsele seisundile;
- ainete, valmististe, organismide või mikroorganismide otsese või kaudse keskkonda viimisega põhjustatud pinnasekahjustus, millega kaasneb oluline risk, et see võib mõjutada inimese tervist.

Nagu võib märgata, kasutab keskkonnavastutuse seadus kõikidel eelnimetatud juhtudel *keskkonnakahju* mõiste ~~määramisel~~ *olulise ebasoodsa mõju* või *olulise riski* mõisteid. See ~~seostub~~ seondub hästi KeÜS-i terminoloogiaga, kus *oluline keskkonnahäiring* on oluline ebasoodne mõju keskkonnale, sealhulgas keskkonna kaudu toimiv mõju inimese tervisele, heaolule, ~~ja~~ varale või kultuuripärandile.

10.3. KeÜS-i § 3 lõike 2 punktis 4 viidatakse olulise keskkonnahäiringu künnisena olulise keskkonnamõju põhjustamisele. KeHJS-i § 5 määratleb ~~defineerib~~ olulise keskkonnamõju kui keskkonnamõju, mis võib eeldatavalt ületada tegevuskoha keskkonnataluvust, põhjustada keskkonnas pöördumatuid muutusi või seada ohtu inimese tervise ja heaolu, kultuuripärandi või vara. Tuleb tähele panna seda, et eeldatavalt on olulisel keskkonnamõjul ~~on~~ KeHJS-i kontekstis keskkonnamõju hindamise algatamise künnist tähistav funktsioon. Sealjuures on keskkonnamõju

hindamise ~~üksheks~~ eesmärk ~~giks~~ — pakkuda lahendusvariantel ~~lahendusvariantide~~ ~~pakkumine~~, millega on võimalik vältida või minimeerida seda, et olulise keskkonnamõju realiseeru~~ks~~ ~~mist~~. Seega on keskkonnamõju hindamine vahend, millega püütakse taandada oluline keskkonnahäiring vähendamist vajavaks keskkonnahäiringuks või ideaaljuhul keskkonnahäiringu tekkimine üldse ära hoida. Järelikult võib väita, et olulise keskkonnamõju tekitamine ei ole üldjuhul lubatav. Kaudselt viitavad olulise keskkonnamõju mittelubatavusele ka kohtu seisukohad nn Steri kaasuses (RKHKo nr 3-3-1-52-08, punkt 13). Keskkonnamõju hindamise algatamise osas leidis kohus, et ka väikese, kuid siiski võimaliku olulise keskkonnamõju esinemise tõenäosuse korral tuleb välja selgitada, milliste abinõude kasutamisega on võimalik riske vähendada. Kohus lisas ka seda, et selliste abinõude väljaselgitamiseks ei ole tingimata vajalik keskkonnamõju hindamise menetluste läbi viiaviimine, kuid pidas seda menetlust antud juhul siiski vajalikuks selleks, et selgitada välja kõik ~~gi~~ võimalik ude keskkonnaoh udtude olemasolu ja nende suuruse ~~e~~ väljaselgitamiseks. Kuna ringkonnakohus nägi mõju hindamise otsese eesmärgina abinõude väljaselgitamist riskide (ohtude) vähendamiseks, võib sellest järeldada, et olulise keskkonnamõju tingimusteta talumine ei ole üldreeglina lubatav.

10.4. KeÜS-i § 3 lõike 2 punktis 5 viidatakse olulise ebasoodsa mõju tekitamisele Natura 2000 võrgustiku alale LKS-i tähenduses. Tulenevalt Euroopa Kohtu nn Waddenzee kaasusest (C-127/02) on üldjuhul keelatud igasugune ~~selline~~ tegevus, mille oluline ebasoodne mõju Natura 2000 võrgustiku alale ei ole mõistlikult välistatud. Oluline ebasoodne mõju on sama kaasuse alusel aga igasugune ebasoodne mõju ala kaitse eesmärkide saavutamisele ja ala sidususele. Tulenevalt Euroopa Kohtu praktikast (C-98/03) tuleb sama reeglit jä ~~rl~~ gida ka Natura 2000 võrgustiku alast väljapoole jäävate selliste tegevuste puhul, mille ebasoodne mõju võib puudutada ala ja sellel kaitstavaid väärtusi.

11. Kõikidel KeÜS-i § 3 lg-s 2 sätestatud juhtudel üksnes eeldatakse olulise keskkonnahäiringu tekkimist. Igal konkreetsel juhul tuleb ~~es~~ mal olulise häiringu olemasolu es mal tuvastada ningja alles seejärel kaaluda selle lubatavust-~~täiendavalt~~ ~~kaaluda~~. Olulise keskkonnahäiringu tekkimist eeldatakse kõikidel lõikes 2 nimetatud

juhtudel, kui kohustatud isik (näiteks haldusorgan või käitaja) ei ole tõendanud vastupidist. Näiteks on võimalik väita, et välisõhu kvaliteedi piirväärtuse lühiajaline ületamine ilmastikuolude tõttu ei ole alati käsitletav seesuguse olulise keskkonnahäiringuna, mida tuleb vältida. Lisaks on võimalik, et ebasoodne mõju elupaigale või liigile ei too kaasa negatiivset mõju elupaiga või liigi soodsa seisundi saavutamisele või säilitamisele. ~~Või et tegemist on küll ebasoodsa mõjuga elupaigale või liigile, kuid see ei ole siiski selline, mis tooks kaasa negatiivse mõju elupaiga või liigi soodsa seisundi saavutamisele või säilitamisele.~~

12. KeÜS-i § 3 lõikes 2 toodud loetelu ei ole ammendav. Lisaks seal nimetatutele võib keskkonnahäiringu oluliseks lugeda ka muudel juhtudel, olenevalt konkreetse olukorra eripärast. Keskkonnavastutuse seadus sätestab, et keskkonnakahjuks loetakse sellist olulist ebasoodsat mõju, mis halvendab pinnaveekogu, rannikuvee või põhjaveekogumi seisundit nii, et muutub pinnaveekogu, rannikuvee või põhjaveekogumi seisundi klass. Konkreetset olukorda arvestades ei ole välistatud käsitleda olulise keskkonnahäiringuna ka negatiivseid mõjusid allpool seisundiklassi muutumise künnist. Olulise keskkonnahäiringuna võiks käsitleda ka kaitse all mitteoleva, kuid kultuurilooliselt või esteetiliselt väärtusliku ja inimeste heaolu seisukohastjooks olulise linnapargi hävitamist ja ehitistega asendamist. Oluliseks keskkonnahäiringuks võibks pidada ka kaitstavate linnuliikide elupaigaks oleva kõrghaljastusega elamurajooni (mis on näiteks tervikuna loodusobjektina kaitse alla võtmata), kuid kõrghaljastusega ja lisaks ka mõnede kaitse all olevate linnuliikide kaitse all mitteolevaks elupaigaks oleva elamurajooni vahetusse lähedusse sellise tööstusettevõtte rajamist, mis küll ei põhjusta küll keskkonnakvaliteedi piirväärtuste ületamist, saastatust, olulist keskkonnamõju ega, rääkimata keskkonnakahjust, kuid mis on siiski vastuolus sellele alale olemusliku miljööga.

13. Olulisi keskkonnahäiringuid peab reeglina vältima, kuid samas ei ~~Kuid siiski~~ ole see reegel absoluutne. Olulist keskkonnahäiringut peab taluma, kui on täidetud KeÜS-i §-s 10 sätestatud tingimused (vt KeÜS-i § 10 kommentaare).

§ 4. Keskkonnarisk

Keskkonnarisk on vähendamist vajava keskkonnahäiringu tekkimise võimalikkus.

1. KeÜS-i §-s 4 sisustatakse termin *keskkonnarisk*. ~~Kehtivas Seni kehtivas (kehtinud)~~ õiguses *keskkonnariski* mõistet ei kasutata või kasutatakse seda tähenduses, mis ei lange kokku ole kokkulangev KeÜS-i §-s 4 toodud mõiste määratlusegaga. Näiteks kasutatakse geneetiliselt muundatud organismide keskkonda viimise seaduse (GMOVS) GMOVS § 7 lg-s 3 *riskianalüüsi* mõistet ja kemikaaliseaduses (KemS) riski hindamise mõistet. Mõlemal juhul kasutatakse neid mõisteid võimaliku negatiivse tagajärje tõenäosuse määratlemise tähenduses. VÕKS-i § 5 käsitab-räägib saasteainena igasugustest välisõhus olevast ainest, mis võib kahjustada inimese tervist või keskkonda. Niisiis, ei ole inimese ja keskkonna kahjustamine ei ole sellistel juhtudel ilmselge, kuid samas on see siiski võimalik. Sellest tulenevalt ei keelustata enamiku selliste saasteainete välisõhku suunamist täielikult, vaid seda püütakse üldjuhul hoopis piirata ja kontrollida. Eelnevaga a Analoogne on ka VeeS-i § 31, mis sätestab kombineeritud lähenemisviisi. Selle kohaselt välditakse või piiratakse saasteainete pinnavette juhtimist nende tekkekohas keskkonnanõuete, sealhulgas parima keskkonnapraktika, parima võimaliku tehnika ja parimate olemasolevate meetodite rakendamise, heite piirväärtuste ning keskkonna kvaliteedi piirväärtuste kehtestamise ja rakendamise teel. Seega kujutab näeb kombineeritud lähenemisviis endastte mitte saasteainete pinnavette juhtimise täieliku vältimise, vaid üldjuhul hoopis vähendamise, nähes selleks ja näeb selleks ette rea ettevaatusmeetmeid. JäätS-i § 22.1 sätestab küll jäätmehierarhia, mis esimese eelistusena soovitab teeb esile jäätmeteketke vältimise, kuid mis ei välista täielikult ka jäätmete kõrvaldamist, t st ladestamist prügilasse või põletamist ilma energiakasutusega.

2. Kui tavapärane arusaam riskist tähistab mingi ebasoovitava tagajärje tekkimise tõenäosust, siis KeÜS annab *keskkonnariski* mõistele teise tähenduse, võrreldes tavapärase arusaamaga riskist, mis tähistab mingi ebasoovitava tagajärje tekkimise tõenäosust. KeÜS-i sätestatud tava *keskkonnariski* mõistes on kaks elementi – mõju

võimalikkus ja selle tagajärg. *Keskkonnarisk* tähistab KeÜS-i mõistes olukorda, kus esiteks on põhimõtteliselt võimalik, et ebasood~~nesa~~ tagajär~~gje~~ tek~~ib~~kimine ja teiseks on vaja vajab saabuvat keskkonnahäiringut vähenda~~damist~~, ehk teisisõnu on see ~~on~~ selline häiring, mida ei tohi täies ulatuses lubatavaks pidada.

3. *Keskkonnariski* mõistest paremaks arusaamiseks tuleb seda võrrelda *keskkonnaohu* mõistega (vt KeÜS-i § 5 kommentaare). *Keskkonnariski* mõiste tähistab neid olukordi, kus puudub vähemalt üks keskkonnaohu tunnust~~est~~ – tagajärje tekkimise piisav tõenäosus ~~või~~ja/või keskkonnahäiringu olulisus. Seega saab *keskkonnariski* mõistet üldjuhul kasutada ~~järgmistes~~ olukordades, kus:

- tagajärje ulatust ja/või selle tekkimise tõenäosust varjutab teaduslik ebakindlus;
- tagajärjeks võib küll olla oluline keskkonnahäiring, kuid selle tekkimine ei ole piisavalt tõenäoline;
- tagajärje tekkimine on küll piisavalt tõenäoline, kuid tegemist ei ole olulise keskkonnahäiringuga;
- ebasoodsa tagajärje tekkimine ei ole välistatud.

Viimane neist kehtib siiski vaid nn Natura 2000 hindamise kontekstis.

Raskus————/ Tõenäosus	Ei tea	Väikehetõenäoline tõenäosus	Piisav tõenäosus
Häiring			
Oluline häiring			

4. Eeltoodust nähtub, et termini *keskkonnariski* määratlemisel on oluline tähendus teaduslikul ebakindlusel. Teadusliku ebakindluse põhjused võivad olla erinevad. Esiteks ei pruugi, teaduslikud meetodid ei pruugi olla küllaldaselt arenenud selleks, et määratleda põhjuste ja tagajärgede ahelaid. Teiseks võivad, teadusuuringud olla võivad küll olla kõrge kvaliteediga, kuid nende tulemused ei pruugi olla lõplikud selleks, et kõrvaldada ebakindlust – (näiteks olukorras, kus lõppjäreldus oleneb paljudest

ettenägematutest muutujatest). Kolmandaks võib tuua, uuringute ebatäpsuse, mis on tingitud sellest, et riskide hindamiseks vajalik teave ei ole kättesaadav või on vananenud, või sellest, et esinevad vead andmete kogumisel.

5. See, milleid keskkonnahäiringuid tuleb vajavad vähendamist, see on omakorda väärtusotsus ja sellistetaoliste häiringute tunnused selguvad sageli koosmõjus keskkonnaseadustiku eriosaga. Vähendamist vajavate Selliste keskkonnahäiringute tunnused, mis vajavad vähendamist, peaksid üldjuhul selguma õigusaktidest, ehkki mitte alati. Sageli tuleb ette ka *keskkonnariski* mõiste juhtumipõhist kasutustrakendamist.

6. Konkreetsete keskkonnariskide künnised ei pruugi olla õigusaktides ammendavalt loetletud. Keskkonnariski väljaselgitamisel tuleb juhinduda ennekõike juhinduda õigusaktides sätestatust, kuid juhtumipõhise rakendamise korraljuhtudel aga tuleb lisaks lähtuda ka ilmnenu asjaolusidde iga kordkordsest objektiivseltst hinnatamisest, toetudes mis toetub senisele kogemusele ja praktikale. Seega tuleb keskkonnariski olemasolu või puudumise üle otsustada ka juhtumipõhiselt, kui haldusorganil lasub kohustus kaaluda ettevaatuspõhimõtte rakendamise vajalikkust (vt KeÜS-i § 11 kommentaare). Ettevaatuspõhimõtte potentsiaal neseks rakendusala ks on ka need juhtumid, kui is haldusorganil lasub keskkonna säästmise kohustus, ehk teisisõnu, ehk kohustus mitte halvendada olemasolevat keskkonnavalast olukorda, juhul kui seda ei tingi muu alternatiivitu ülekaalukas huvi. Ka sellises olukorras tuleb arvesse võtta teadusliku ebakindlusega varjatud riske. Keskkonnaõiguse puhul on kaasaegsel teaduslik-tehnisel informatsioonil riskide hindamisel eriti suur roll. Teaduse uusimate suundumuste arvessevõtt on vastavuses ka keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõttega (vt KeÜS-i § 8 kommentaare). Ü ksheks vähendamist vajavate keskkonnahäiringute arvesse võtmise mehhanis midestmiks on ka keskkonnakaitsealade menetlus, koos loa tingimuste määramise ga ningja loaga liituva järelevalve- ja seiretegevusega.

7. Tulenevalt KeÜS-i sätetatud käitaja kohustustest, peab ka käitaja omaalgatuslikult keskkonnariske hindama ja võtma kohaseid ettevaatusmeetmeid nende vähendamiseks (vt KeÜS-i § 16 ja 17 kommentaare).

§ 5. Keskkonnaoht

Keskkonnaoht on olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus.

1. KeÜS-i §-s 5 määratletakse mõiste *keskkonnaoht*. Otsene vaste sellele kehtivas õiguses puudub, küll aga leidub viiteid ohule, ohustamisele ja ohutusele, ning seda väga erinevates tähendustes. KeÜS-i mõistega kõige sarnasem ohu käsitlus on KeVS-i § 2 lg-s 7, mille kohaselt järgi on keskkonnakahju oht on piisav tõenäosus, et lähitulevikus tekib keskkonnakahju. Keskkonnaohtu käsitlebtähistavad kehtivas õiguses näiteks ka JäätS-i § 24, mis sätestab tootja kohustused jäätmetekke vältimisel ja tekkivate jäätmete kogumisel. Lisaks ning näeb JäätS ette, et toodete valmistamisel peab tootja piirama võimalikult suures ulatuses piirama-ohtlike ainete kasutamist, et vältida nende sattumist keskkonda, hõlbustada toodetest tekkivate jäätmete ringlussevõttu ning vältida vajadust kõrvaldada jäätmeid ohtlike jäätmetena. On selgenäha, et ohtlike jäätmetegaid kaasneb peetakse sellisteks, millega piisava tõenäosusega võib kaasneda oluline ebasoodne keskkonnamõju, mistõttu tuleb lõppeesmärgiks seada ohtlike jäätmete keskkonda sattumiste vältidamine. VeeS-i §-s 26⁵ sisaldub säte, mille alusel tuleb rakendada meetmeid, mis vähendavad järk-järgult pinnavee seisundi kaitseks vähendavad järk-järgult-prioriteetsetest ainetest tulenevat reostust ning lõpetavad või kõrvaldavad järk-järgult prioriteetsete ohtlike ainete vette juhtimise ja sattumise. Järelikult peetakse prioriteetsete ainete vette sattumist olulise ebasoodsa keskkonnamõjuhäiringu tekkimise piisavalt tõenäoliseks ajendiks, mida, mida tuleb põhimõtteliselt ja lõppeesmärgina vältida. VÕKS-i § 11 sätestab saasteaine sisalduse häiretaseme tunnused ja määratleb, et saasteaine sisalduse häiretase on saasteaine kogus välisõhu ruumalaühikus, mille ületamisel seab ka lühiajaline mõju seab-ohtu inimese tervise ning mille juures tuleb

kohe rakendada meetmeid inimese tervise kaitseks. Jällegi on tegemist keskkonnaohu tunnustega olukorraga, mille jätkumist tuleb kaitsemeetmete võtmisega vältida.

2. *Keskkonnaohu* mõistes sisaldub kaks elementi: ebasoodsa tagajärje tekkimise tõenäosus ja selle olulisus. Keskkonnaohuna tähistatakse seega olukorda, kus esinevad need kaks tingimust korraga; ning kus esineb piisav tõenäosus, et saabub oluline keskkonnahäiring. *Keskkonnaohu* mõistest paremaks arusaamiseks on kasulik võrrelda seda selle võrdlemine keskkonnariski mõistega — (vt KeÜS-i § 4 kommentaari). Erinevalt keskkonnaohust on keskkonnariski puhul tegemist olukorraga, kus keskkonnahäiringu tekkimise tõenäosus ei ole piisavalt kindel, ja seda ka siis, kui tagajärjeks ei ole oluline, vaid vähem tähtis keskkonnahäiring.

3. Keskkonnaohu olukorrale on iseloomulik piisava tõenäosuse künnis. Piisav tõenäosus tähendab seondub küllaldaselt kindlust sellesega, et tagajärg saabub. Piisava tõenäosuse künnist määratledes määratlemisel tuleb arvestada ka keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõttega (vt KeÜS KeÜS-i § 8 kommentaari), mis kahtluse korral kallutab otsustama pigem tagajärje saabumise piisava tõenäosuse kasuks. Tagajärje saabumise kKindluse aste tagajärje saabumise osas võib olla seda väiksem, mida prioriteetsem on kaitstav õigushüve ningja mida ulatuslikumalt seda ohustatakse selle ohustamisega on tegemist ja *vice versa*. Euroopa Kohtu praktikat arvestades võivad on sellised olukorrad, kui keskkonnamõju võib negatiivselt mõjutada inimese tervist (nn „Hullu lehma tõve“ kaasus C-157/96-kaasus) või Natura 2000 võrgustiku väärtusi (nn Waddenzee kaasus C-127/02), tekkida piisavaks tõenäosuse gaks ka juhul olukord, kui oluline ebasoodne mõju nendele hüvedele ei ole parimatest teadussaavutustest lähtuvalt välistatud.

4. Keskkonnaohu künnised selguvad üldjuhul koosmõjus keskkonnaseadustiku eriosaga, kuid need ei pruugi olla õigusaktides siiski ammendavalt määratletud. Juhtudel, kui keskkonnaohu tunnused ei ole õigusaktis üheselt loetletud, tuleb lisaks iga kords hinnata ka lähtuda ka ilmnenu asjaolusid, kusjuures hindamisel tuleb tugineda de igakordsest hindamisest, mis toetub senisele kogemusele ja praktikale. Keskkonnaõiguse puhul on aga kaasaegsel teaduslik-tehnilisel informatsioonil riskide hindamise juures eriti suur

roll-~~riskide hindamisel~~. Keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõttega haakub ka ~~t~~Teaduse uusimate suundumuste arvessevõtt ~~vastab samuti keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõttele~~ (vt KeÜS-i KeÜS § 8 kommentaare).

5. KeÜS-~~is~~ kasutatav *keskkonnaohu* mõiste tähistab künnist, mille ületamine ei ole üldjuhul lubatud. Keskkonnaohtu tuleb vältimispõhimõttest lähtuvalt ~~vältimispõhimõttest~~ vältida. Haldusorganil lasub kohustus rakendada vältimispõhimõtet, et tõrjuda olulise ebasoodsa keskkonnamõju tekkimist (vt KeÜS-i KeÜS § 10 kommentaare). Üheks peamiseks vältimispõhimõtte rakendamise ~~peamiseks~~ instrumendiks on keskkonnakaitseload, mis määravad kindlaks määratlevad keskkonnakasutuse tingimused ning millega kaasneb loaga liituva järelevalve- ja seiretegevusega. Keskkonnaohu vältimisest saab rääkida ka siis, kui võetakse meetmeid, mis vähendavad keskkonnahäiringu tõenäosust ja selle olulisust sellisel määral, et keskkonnaohtu taandub keskkonnariskiks, mida tuleb mõistlike ettevaatusmeetmetega omakorda ~~mõistlike ettevaatusmeetmetega~~ veelgi vähendada. Olulise keskkonnahäiringu mõiste kohta vaata KeÜS-i § 3 lõike 2 kommentaare. Samas tuleb arvestada seda, et keskkonnaohu vältimise kohustus ei ole siiski absoluutne. Keskkonnaohu talumise kohustus tekib kolme tingimuse~~t~~ üheaegse~~l~~ ~~olemasolul esinemise korral~~: mingi ülekaaluka huvi olemasolul, alternatiivide puudumisel ning tingimusel, et on võetud või võetakse meetmed ohu või olulise keskkonnariski vähendamiseks võimalikult suures ulatuses ~~vähendamiseks~~.

6. Tulenevalt KeÜS-~~is~~ sätestatud käitaja kohustustest, peab ka käitaja omaalgatuslikult keskkonnaohte hindama ja võtma vajalikke meetmeid nende vältimiseks (vt KeÜS-i KeÜS § 16 kommentaare).

§ 6. Käitis ja käitaja

(1) Käitis on paikne või liikuv tehniline üksus, milles toimub tootmistegevus või tootmisega võrdsustatav, tootmisega otseselt liituv ja sellega tehnilist seost omav tegevus, millega kaasneb saastamine või saastus.

(2) Käitaja on isik, kes käitab või valdab käitist, kontrollib selle tööd ja vastutab keskkonnanõuete täitmise eest.

1. Käitise ja käitaja mõistete määratlemise eesmärgiks on anda neile üheselt arusaadav sisu, millest saab lähtuda kogu seadustiku raames. Enne KeÜS-i üldmõistete sätestamist olid käitise ja käitaja mõisted avatud SVKS-is (mida asendab 1. juunist 2013 THS), kuid üksnes antud seaduse tähenduses ning, ilma otsese võimaluseta laiendada määratlust~~definiitsiooni~~—teistele samu mõisteid kasutavatele keskkonnaseadustele (nt JäätS, KeHJS ja KeVS). Samuti on sätte eesmärgiks erinevate, kuid sisult samatähenduslike mõistete kaotamine (nt „operaator” ja „installatsioon”). KeÜS-is on mõisted määratletud ~~defineeritud~~—keskkonnaõiguse vajadustest lähtuvalt. Sätte eesmärgiks ei saa seega pidada käitise ja käitaja mõistete avamist Eesti õigussüsteemis tervikuna. Teistes õigusvaldkondades, näiteks kriminaalõiguses või tsiviilõiguses (vrdl nt VÕS-i § 185), võivad samade terminite kasutamise taga ollaseista mõnevõrra teistsugused eesmärgid ja põhimõtted, mistõttu ei pruugi KeÜS-is toodud määratlustest lähtumine ~~ei pruugi~~ olla asjakohane. Samas ei saa päriselt välistada KeÜS-i määratluste abistavat toimet ka keskkonnaseadustikust väljapoole jääva õiguse mõistmisel.

2. Vajadusel on võimalik seadustiku eriosas ~~võimalik~~ välja tuua valdkondlikude erisus~~edte väljatoomine~~, mis käitise ja käitaja mõistete sisu konkreetse regulatsiooni tarbeks täpsustavab, sh piiravab või laiendab. Mõistete erinev maht on põhjendatud sellega, et lisaks KeÜS-is sätestatud üldistele kohustustele tulenevad eriseadustest konkreetset liiki käitistele erinõuded, mida ei ole vaja kõigile tootjatele rakendada. Niisiis on võimalik, et eriregulatsiooniga arvatakse mingit tüüpi üksused

käitise mõiste alt välja või siis loetakse käitisteks ka selliseid üksusi, mis üldregulatsiooni alusel *käitise* mõiste alla ei mahu. Näiteks tööstusheite seaduse tähenduses on käitised vaid paiksed tehnilised üksused, kus toimub keskkonnapleksluba nõudev tegevus (THS-i § 6).

3. *Käitise* ja *käitaja* mõisted on vajalikud keskkonkakaitse nõuete täitmise eest vastutaja kindlaks määramiseks. Keskkonnavalades õigusaktides kasutatakse neid mõisteid seega eelkõige juhul, kui arendatav tegevus nõuab mingite keskkonnanõuete või —tingimuste seadmist, st üldjuhul keskkonkakaitse luba. Mõisted on laialdaselt kasutuses ka EL-i keskkonnadirektiivides, mistõttu on oluline need Eesti õigusaktidesse üle võtta.

4. *Käitise* definitsioon koosneb omakorda reast termineist, mille tähendus ei pruugi olla lähemate selgitusteta ~~olla~~—ilmne. Määratluse keskne element on tootmistegevuse toimumine. „Eesti keele seletav sõnaraamat” (Tallinn, 2009) määratleb defineerib tootmise kui tootmisvahendite abil hüviste loomise~~ee~~, toodete valmistamise~~ee~~, tootmisprotsessi. Tootmise alaliikidena toob sõnaraamat välja tööstusliku, põllumajandusliku ja käsitööstusliku tootmise. Tootmine on inimtegevus, mille tulemusel valmib toode – enamasti tarbija vajaduste rahuldamiseks vajalik ese või teenus.

5. Tootmistegevus peab toimuma tehnilises üksuses. Sõna „tehniline —tähendus on „Eesti keele seletavas sõnaraamatus” avatud kui tehnikasse puutuv ja, selle rakendustega seonduv~~tu~~. „Tehnika“ on omakorda lahti seletatud kui loodusjõudude ja varade rakendamisel põhinevate teadmiste, töövõtete ja oskuste kogum~~is~~, vastav rakendusteadus. Määrav~~aks~~ on see, et üksus oleks kasutatav konkreetse~~ks~~ tootmistegevuse~~ks~~—läbiviimiseks. Seejuures ei pea tootmistegevus olema tehnoloogiliselt kuigi kõrgetasemeline või keeruline (IPPC käitise juhised, lk 4).

6. „Üksus“ viitab sellele, et tegemist peab olema ühtse funktsiooniga tervikuga, nii et käitises teostatavaid töid on võimalik kompaktselt juhtida ja ka reguleerida. *Käitise* mõiste alla hõlmatud tootmiskohta tuleb vaadelda laiemalt kui üksikut ehitist. See hõlmab kogu ühtseks tootmistegevuseks mõeldud ehitiste kompleksi. Näiteks on ohtlike ainete seotud suurõnnetuste ohu ohjeldamise direktiivis nr 96/82/EÜ ~~on~~—*käitis*

määratletud kui kogu käitaja kontrolli all olev ala, kus on ohtlikke aineid ühes või mitmes rajatises (art 3 p 1). *Tehniline üksus* hõlmab direktiivi art 3 p 2 kohaselt kõiki rajatise tööks vajalikke seadmeid, struktuure, torusid, masinaid, tööriistu, erakasutuses olevaid haruraudteid, dokke, rajatist teenindavaid lossimiskaisid, maabumissildu, ladusid ja muid samalaadseid ehitisi. Sarnase, *tehnilise üksuse* mõistesse hõlmatud ehitiste ja seadmete loetelu leiab jäätmete põletamise direktiivi 2000/76/EÜ art 3 p-st 4. Käitis~~ed~~teks on eelkõige igasugused tehased ja tootmishooned, sh põllumajanduslikud tootmishooned (laut, sigala jms). Samas aga ei tee näiteks jJäätmete põletamine suvalises kohas maapinnal sellest ei-tee-aga-põletuskohast käitist, kuna tegemist pole vastavaks tegevuseks loodud tehnilise üksusega.

7. KeÜS-i terminiga *käitise mõistega*-on hõlmatud nii paiged kui ka liikuvad tehnilised üksused, milles toimuv tegevus vastab sättes toodud *käitise* mõiste elementidele. Liikuva~~diks~~ tehnilis~~ed~~teks üksus~~ed~~teks võivad olla näiteks laevad, autod või muud masinad, kus tootmistegevus toimub ühest kohast teise liikumise ajal. Paigse~~d~~teks tehnilis~~ed~~teks üksus~~ed~~teks tuleks-on aga seevastu ~~lugeda~~-ka sellised ~~tervikuna~~-ühel kohal seisvad käitised, mille siseselt kasutatav varustus tootmistegevuse ajal liigub. Samuti saab paikseteks üksusteks pidada selliseid käitisi, mida on põhimõtteliselt ~~on~~ võimalik liigutada, kuid mis praktikas töötavad pikema aja vältel ühes kohas (IPPC käitise juhise, lk 5).

8. Lisaks tootmistegevusele ~~endale~~-on *käitise mõistega* hõlmatud ka tehnilised üksused, milles toimub tootmisega võrdsustatav, sellega tootmisega-otseselt liituv ja ~~sellega~~-tehnilises seoses olev tegevus. Tegemist ei ole alternatiivide loeteluga, vaid ühte ja sama tegevust kirjeldavate tunnustega. Tootmisega liituv~~aks~~, kuid sellega ~~mitte~~ tehnilises seoses mitte olev~~aks~~ tegevus~~eks~~ on näiteks tööstuslikus üksuses asuvail büroopindadel toimuv administratiivtegevus. Käitisega tehnilises seoses olevaks saab seevastu lugeda näiteks rajatisi, mis saavad käitisest elektrit, kuid kui neis toimuv tegevus ei kujuta endast ühtset tootmistegevust käitises toimuvaga, ei ole nad käitise osa~~diks~~ (näited pärit IPPC käitise juhisest, lk 4–5). Tehniline seos ei tähenda tingimata üksuste vahelist füüsilist ühendust, vaid piisab sellest, kui üksused on ühendatud ühtsena vaadeldava tootmisprotsessi kaudu. Tüüpiliste näidetena tootmisega

võrdsustatava, sellega otseselt liituv ja tehnilist seost omava tegevuse kohta võib välja tuua tootmisüksust soojuse ja/või elektriga varustavad ehitised, põhiüksust toormaterjaliga varustavad ja materjali ette valmistavad üksused, toodete viimistlemise ja ladustamise ehitised jms (IPPC käitise juhised, lk 6).

9. Käitis pole mitte igasugune tehniline üksus, kus toimub tootmistegevus, vaid üksnes selline, milles tootmisega kaasneb saastamine või saastus. Need mõisted on omakorda avatud KeÜS-i § 7 lg-tes 4 ja 5. *Saastamine* on heite väljutamine nii, et see põhjustab keskkonnaohu või keskkonnariski (*heite* mõiste kohta vt KeÜS-i KeÜS-§ 7 lg 1 kommentaare). *Saastus* on saastamisest põhjustatud oluline ebasoodne muutus õhu, vee või pinnase kvaliteedis. Kuna *keskkonnariski* mõiste (KeÜS-i § 4) juba sisaldab endas ettevaatuspõhimõttest tulenevat teadusliku ebakindluse elementi, on *käitise* mõiste avamisel kasutatud ~~verbiväljendit „kaasneb“ ebakindlamamodaalsust väljendava „võib kaasneda“~~ asemel. Seega, kuigi näiteks kemikaalide ladustamine iseenesest ei tohiks nõuetekohase teostamise puhul heitmeid ega saastust kaasa tuua, tuleb ladustamisüksus sellegipoolest lugeda *käitise* mõiste alla kuuluvaks, kuna saastus võib kaasneda õnnetusjuhtumite või lekete tagajärjel (IPPC käitise juhised, lk 7).

10. Käitaja on füüsiline või juriidiline isik, kes käitist valdab või töötamas hoiab ja kasutab, omades seejuures määravat kontrolli käitises toimuva tootmistegevuse üle. *Valduse* mõiste on avatud AÕS-i §-s 32 ~~kui-s-e~~ tegelik võim asja üle. Oluline pole see, kes on käitise omanik, vaid see, kes käitises tootmistegevust arendab. Näiteks on võimalik, et tootmishoone kuulub ~~ühele~~-isikule, kes seal ise tootmisega ei tegele, vaid rendib pinda ühele või mitmele ~~teisele~~-isikule, kes käitises iseseisvalt tegutsevad.

11. Käitaja~~ks~~ on isik, kelle tegevus ei ole allutatud mõnele teisele isikule, vaid see, kellel on iseseisev otsustusõigus käitises toimuva üle. Seega ei saa käitajateks lugeda ~~k~~Käitises tootmistegevust arendava isiku töötajaid või alltöövõtjaid ~~ei ole seega käitajad~~. ~~Nad~~Neil võib küll olla ~~võivad küll~~ käitises vahetult tegutsevate isikutena ~~omada~~ teatavat kontrolli tootmistegevuse üle, kuid käitaja kindlaksmääramisel on oluline see, kellele kuulub määrav kontrolli- ja otsustusõigus. Teisi isikuid oma majandus- või kutsetegevuses kasutava isikuna vastutab käitaja ka oma töötajate või

alltöövõtjate tekitatud kahju eest (VÕS-i § 1054 lg 1), samuti on käitajal ~~on~~ kohustus tagada käitises vahetult tegutsevate isikute keskkonnakaitsealane väljaõpe (KeÜS-i § 19).

12. Välistatud pole ka võimalus, et ühte käitist haldavad kaks (või ~~enam~~~~rohkem~~) isikut, kelle tegevus pole üksteisele allutatud. Sellisel juhul on kõik need mõlemad isikud käitajad ning nad on kohustatud täitma KeÜS-i kolmandas peatükis loetletud nõudeid: ~~(näiteks)~~ (näiteks võib siinkohal tuua abikaasadest talupidajad). Samuti on võimalik, et ühes käitises; (näiteks tehases) toimub mitu üksteisega seotud tootmistegevust, mida teostavad ja kontrollivad erinevad juriidilised isikud. THS-i § 7 lg 1 kohaselt on sellisel juhul võimalik anda keskkonnakompleksluba ka käitise osa kasutamiseks. Seejuures ei tulene asjaolust, et käitist haldab mitu käitajat, järeldust, et tegemist on mitme käitisega (IPPC käitise juhise, lk 10).

13. Kuigi EL-i keskkonnavaldkondades õigusaktides on *käitaja* (ingl k *operator*) mõiste laialdaselt kasutusel, ei ole sellele antud ühtset ja kõikehõlmavat määratlust~~definiitsiooni~~. Mõiste on enamasti avatud üksnes seoses konkreetsele õigusaktile omaste kindlat liiki käitiste ja tegevustega. Ühise elemendina saab siiski välja tuua käitaja määrava otsustusõiguse käitise tehnilise toimimise üle (vt nt tööstusheidete direktiiv 2010/75/EL, art 3 p 15).

14. Käitises toimuva üle kontrolli omava isikuna vastutab käitaja ka käitise tegevust reguleerivate keskkonnanõuete täitmise eest. Käitaja üldised kohustused on sätestatud KeÜS-i kolmandas peatükis. Näiteks on käitajal kohustus vältida keskkonnoohtu ja rakendada ettevaatusmeetmeid, kasutada toorainet, loodusvarasid ja energiat säästlikult, tagada käitises töötavate inimeste keskkonnavaldkondade väljaõpe ja teavitada ~~k~~keskkonnainspekttsiooni viivitamatult käitise lähtuvast olulisest keskkonnahäiringust. Seaduses sätestatud juhtudel on käitajal ka kohustus hankida käitise tegevust reguleeriv keskkonnaluba.

§ 7. Heide, heite piirväärtus, keskkonna kvaliteedi piirväärtus, saastamine ja saastus

(1) Heide on õhku, vette või pinnasesse otseselt või kaudselt väljutatav aine, organism, energia, kiirgus, vibratsioon, soojus, valgus, lõhn või müra.

(2) Heite piirväärtus on heidet iseloomustava näitaja suhtes väljendatud heite mass, hulk, kontsentratsioon või tase, mida kindlaksmääratud ajavahemikus või ajavahemikes ei tohi ületada või mille piiresse tuleb jääda.

(3) Keskkonna kvaliteedi piirväärtus on keskkonna keemilisele, füüsilisele või bioloogilisele näitajale kehtestatud piirväärtus, mida ei tohi inimese tervise ja keskkonna kaitsmise huvides ületada.

(4) Saastamine on heite väljutamine nii, et see põhjustab keskkonnaohu või keskkonnariski.

(5) Saastus on saastamisest põhjustatud oluline ebasoodne muutus õhu, vee või pinnase kvaliteedis.

1. Heit~~me~~ mõiste on olnud Eesti keskkonnaseadustes laialdaselt kasutusel, kuid mitte alati päris ühtse tähendusega ~~kasutusel~~ ~~olnud~~. Heite kõrval on kasutatud ~~Samuti on kasutatud ka~~ paralleelmõistet *emissioon*. Kõige üldisemalt oli heit~~me~~ mõiste enne KeÜS-i jõustumist avatud SVKS-i (mida asendab 1. juunist 2013 THS) § 2 lg-s 2, mis võttis üle saastuse kompleksse vältimise ja kontrolli direktiivi 96/61/EÜ (mida omakorda asendab alates 7. jaanuarist 2013 tööstusheidete direktiiv 2010/75/EL) art 2 p-s 5 sätestatud mõiste. SVKS avas heit~~me~~ mõiste üksnes sama seaduse raames, terminit kasutatakse keskkonnaseadustes aga märksa laiemalt. Termin KeÜS-is määratlemise eesmär~~k~~~~iks~~ on ühtlustada selle kasutamine erinevais keskkonnavaldkondades (välisõhk, vee ja pinnase kaitse, jäätmekäitlus, keskkonnalaad, keskkonnamõjude hindamine, keskkonnavastutus jne) ning vältida mitmetimõistmist~~i~~.

1.1. Termin “*heide*” on keeleliselt mitmekahet tähenduslik. Ühelt poolt tähistab see heitmist kui tegevust, ~~(sellele viitab ka sõna väljutamine)~~, teisalt aga väljutatavat saasteainet või muud saastetegurit, mida on võimalik iseloomustada kindlate mõõdetavate näitajatega (hulk, kontsentratsioon, tase vms). KeÜS-is pole heide määratletud mitte kui tegevus, vaid kui määratlusega on silmas peetud teist nimetatud tähendustest, seega mitte heitmist kui tegevust, vaid selle materiaalneset ja mõõdetavat objekti.

1.2. Vajadus inimtegevuse tagajärjel tekkivate hHeidmete kui inimtegevuse tagajärje seaduses määratlemise järele vajadus tuleneb sellest, et heidmete väljutamine võib kaasa tuua keskkonnahäiringu (vt KeÜS-i KeÜS-§ 3 kommentaari). Heide on seejuures keskkonda suunatud mõjutegur, keskkonnahäiring aga heitme tekitatud ebasoodne muutus keskkonnas. Näiteks on tootmisüksusest õhku suunatav vääveldioksiid ~~on~~ heide, selle tagajärjel pinnasele langev happevihm aga keskkonnahäiring. Raudteeliiklusest lähtuv müra ja vibratsioon on heitmed, müra ja vibratsiooni häiriv mõju raudtee lähistel asuvate majade elanikele aga keskkonnahäiring. Kui keskkonnahäiring on piisavalt oluline ning selle tekkimine piisavalt tõenäoline, on tegemist keskkonnariski või keskkonnaohuga (vt KeÜS-i KeÜS-§-de 4 ja 5 kommentaare), mida tuleb vastavalt kas vähendada või vältida (vt ka KeÜS-i KeÜS-§-de 10 ja 11 kommentaare). Keskkonnariski vähendamiseks või keskkonnaohu vältimiseks ongi keskkonnas olulisemaid ebasoodsaid muutusi põhjustavate heidmete väljutamine üldjuhul õigusnormide alusel piiratud.

1.3. Heitme allikaks võib olla igasugune inimtegevus, mille tagajärjeljeks kanduvad erinevadte mõjutusedte kandumine õhku, vette või pinnasesse. Seejuures ei pruugi iga heide tingimata kaasa tuua ebasoodsat keskkonnamõju ehk keskkonnahäiringut, vaid heitel võib olla keskkonnale ka soodne mõju. Heitme keskkonda suunamise mõju võib olla ka kahetine — osalt soodne ja osalt ebasoodne — või hoopis tervikuna soodne. Näiteks võib veekogude soojusreostus aidata veelindudel külma aega üle elada, maa-alustest torudest lekkiv soojus panna taimed varakevadel haljendama või vabaõhukontserdist lähtuv heliheide pakkuda kontserdipaiga lähiümbruse elanikele positiivse elamuse. Keskkonnaohtu või keskkonnariski põhjustav heite väljutamine

~~heitmist~~tegevus on määratletud KeÜS-i § 7 lg-s 4 kui saastamine~~heitme~~ üldmõistest eraldi määratletud KeÜS-§ 7 lg-s 4 kui saastamine.

1.4. Heit~~me~~ väljutamine keskkonda võib olla kas otsene või kaudne. Heit~~me~~ kaudne väljutamine toimub siis, kui hei~~det~~~~med~~ ei jõua keskkonda või konkreetsesse keskkonnaelementi vahetult, vaid see läbi~~b~~~~vad~~ enne mõne vaheetapi. Heit~~me~~ kaudseks väljutamiseks loetakse kehtivas õiguses näiteks seda, kui heide läbib enne keskkonda jõudmist käitisevälise puhastusseadme ning jõuab ~~seega~~ keskkonda vähem~~_~~ohtlikul kujul. THS-i § 44 lg 10 nimetab kaudse vetteheitena juhtu, ku~~is~~ käitisest väljuv heitvesi läbib enne looduskeskkonda jõudmist väljaspool käitist asuva kanalisatsiooni kaudu ühendatud reoveepuhasti. Reoveepuhasti saastet vähendava efekti võrra võib käitisest väljuv heitvesi sisaldada suuremat saasteaine~~te~~ kontsentratsiooni. Kaudse heitena saab vaadelda ka juhtu, kus heide kandub ühest looduslikust keskkonnaelemendist teise, (näiteks pinnasest põhjavette). Sel juhul on toimunud heit~~me~~ otsene väljutamine pinnasesse ja kaudne väljutamine põhjavette.

1.5. Hei~~det~~~~meks~~ on KeÜS-i § 7 lõikes 1 toodud loetelu kohaselt~~järgi~~ aine, organism, energia, kiirgus, vibratsioon, soojus, valgus, lõhn või müra. Teadusdefiniitsioonide järgi on tegemist osaliselt üksteisega kattuvate mõistetega. Loetelu eesmär~~k~~~~giks~~ pole~~gi~~ aga teaduslik täpsus, vaid seaduselugejale võimalikult selge pildi andmine sellest, millised on need tegurid, mis võivad inimtegevuse tagajärjel keskkonda mõjutada~~-võivad~~.

1.5.1. Aine~~-mõiste~~ määratlemisel saab võtta eeskujuks KemS-i § 2 lg-s 2 viidatud EL-i REACH määruse nr 1907/2006 art 3 p-s 1 toodud definitsiooni, mille kohaselt on aine looduslik või tootmismenetluse teel saadud keemiline element või selle ühendid koos püsivuse säilitamiseks vajalike ja tootmismenetlusest johtuvate lisanditega, välja arvatud lahustid, mida on võimalik ainest eraldada, mõjutamata aine püsivust või muutmata selle koostist. Aine võib heit~~me~~na esineda kas tahkel, vedelal või gaasilisel kujul.

1.5.2. Organismi ~~mõiste~~ määratlemisel saab eeskujuks võtta GMOVS-i § 2 lg 1 definitsiooni, mille kohaselt on organism igasugune paljunemiseks või

pärilikkustegurite ülekandmiseks võimeline iseseisev bioloogiline olemisvorm. Organismide alla kuuluvad bakterid, protistid, loomad, taimed.

1.5.3.— *Energia*, sh soojuse ja valguse heit~~me~~ tagajärjel sagedasti esineva~~diks~~ keskkonnahäiringu~~diks~~ on soojusreostus (näiteks vähendab veekogudesse väljutatav kõrgema temperatuuriga heitvesi veekogude hapnikusisaldust ja mõjutab ökosüsteemide toimimist) või valgusreostus (keskkonda suunatud ülemäärane kunstlik valgus võib mõjutada nii ökosüsteemide toimimist kui ka inimest).

1.5.4. *Kiirgus* jaguneb bioloogilistes kudedes muudatusi põhjustavaks ioniseerivaks kiirguseks (nt röntgenkiirgus ja kiirgus radioaktiivsetest materjalidest), millega seonduvaid ohutusnõudeid reguleerib kiirgusseadus, ja mitteioniseerivaks kiirguseks (nt ~~,mh~~ ultraviolettkiirgus, infrapunakiirgus, raadiolained, mikrolained ja nähtav valgus).

1.5.5. *Vibratsioon* on tahke keha mehaaniline võnkumine. Teatava sageduse ja intensiivsusega vibratsioon on inimesi, loomi ja taimi märkimisväärselt häiriv keskkonnategur. Näiteks põhjustavad vibratsiooniheit~~me~~id raudteeliiklus, ehitustööd ja lõhkamised kaevandustes.

1.5.6. *Lõhn* on gaasiliste ja lenduvate ainete poolt esile kutsutud haistmisaisting, mis võib olla nii meeldiv kui ka ebameeldiv (hais).

1.5.7. *Müra* on määratletud defineeritud—VÕKS-i §-s 123. Selle järgi on müra inimtegevusest põhjustatud ning välisõhus leviv soovimatu ja kahjulik heli, mille tekitavad paiksed või liikuvad saasteallikad. Füüsiliselt tähistab *müra* ~~mõiste~~ mitmesuguste kõrguselt ja valjuselt erinevate (pidevate) helide ebakorrapärast segu.

2. Keskkonnakasutusega kaasnevaid keskkonnamõjutusi ~~keskkonnale~~ reguleeritakse keskkonnanormatiividega, mille hulka kuuluvad kvaliteedinormatiivid (õhu, vee või pinnase keemilisele, füüsilisele või bioloogilisele näitajale kehtestatud piirväärtused, vt KeÜS-i KeÜS § 7 lg 3 kommentaari), tootenormatiivid (nõuded keskkonda või tervist oluliselt mõjutavatele toodetele) ja heitenormatiivid ehk heite piirväärtused (vt ka SÄAS § 10 lg 1). *Heite piirväärtus* tähendab ~~on nõue~~ saasteallikast eralduvale heit~~me~~le

kehtestatavat normi. Piirväärtusega määratakse kindlaks, millisel määral on heidet ~~---~~ saasteainet või muud keskkonda mõjutavat tegurit (nt kiirgus, müra, lõhn, energia, vibratsioon) ~~---~~ lubatud keskkonda juhtida. Heitenormatiivi kasutatakse eelkõige paiksete saasteallikate puhul, samas kui liikuvate saasteallikate (nt transpordivahendid) puhul rakendatakse sageda mini tootenormatiive.

2.1. Heite piirväärtusega määrat~~akse~~letakse tavaliselt kindlaks kohustuslik lõppeesmärk, jättes keskkonnakasutajale võimaluse valida ise vahendid selle saavutamiseks. Heite piirväärtuse määra~~mis~~etlemise aluseks võib olla eesmärk suunata keskkonnakasutajat rakendama parimat võimalikku tehnikat, kuna – piirväärtus määratakse selline, et seda on võimalik järgida vaid konkreetse tegevusvaldkonna kõige tõhusamaid ja arenenumaid meetodeid kasutades~~rakendades~~.

2.2. Heite piirväärtuse mõiste on KeÜS-i s määratletud lähtuvalt ~~heitme~~ definitsioonist. Kuna ~~heide~~ on KeÜS-i § 7 lg 1 kohaselt inimtegevuse tagajärjel keskkonda suunatud materiat või mõjutegur, on seda võimalik mõõta erinevate näitajate (nt mass, hulk, kontsentratsioon või tase) ~~-abil, nt mass, hulk, kontsentratsioon või tase~~. Seejuures on ~~mass~~ mingit keha moodustava aine hulk. ~~Hulgaks; -h loetakse~~aga omakorda füüsiliste objektide kogus t või arv u. Kontsentratsioon iseloomustab mingi koostisosa suhtelist sisaldust õhus, vees või pinnases ning tase on omane heid~~et~~etele, mis eeltoodud näitajatega mõõdetavad ei ole ~~-(nt kiirgus või müra)~~.

2.3. Heite piirväärtus määratakse konkreetse tegevuse puhul kindlaks eriseaduse, määruuse või haldusaktiga (keskkonnakaitseloaga). Heite piirväärtuse määramine keskkonnakompleksloaga on reguleeritud THS-i §-s 44. Lisaks parimast võimalikust tehnikast lähtumisele tuleb piirväärtuse määramisel arvestada käitise saasteallikast keskkonda heidetavate ainete olemust ja võimet kanduda ühest keskkonnaelemendist (vesi, õhk, pinnas, elusloodus) teise. Samuti tuleb arvestada keskkonnakasutuse asukoha olusid ja tagada normaaltingimustes erinevate keskkonna kvaliteedi piirväärtuste järgimine (saasteainete heitkoguste osas vt lisaks KeÜS-i § 54 kommentaarei). Vajadusel tuleb heite piirväärtused määrata piisava varuga selleks, ~~nii~~ et eri allikaist pärit heit~~med~~ ei põhjustaks kumulatiivselt keskkonna kvaliteedi piirväärtuse ületamiste

ning seega olulise keskkonnahäiringu esinemise ohtu (vt ka KeÜS-i § 3 lg 2 p 1 kommentaare). Kui see siiski ei õnnestu, tuleb arvestada sellega, et keskkonnakaitseloga kindlaks määratud heitenormatiivi täitmine ei anna keskkonnakasutajatele iseenesest õigust kvaliteedinormatiivi rikkuda. Vajadusel tuleb kvaliteedinormatiivi järgimiseks vähendada heitmeid põhjustava tegevuse mahtu ~~vähendada~~ ka loaga lubatud piirist allapoole. Keskkonnaloa väljaandjal võib sellisel juhul tekkida õigus loa tingimusi muuta (vt nt KeÜS-i § 59 lg 1 p 2, THS-i § 50 p 2).

2.4. THS-i alusel antud keskkonnaministri määrustega Üldaktiga on kindlaks määratud näiteks suurtest põletusseadmetest lähtuvate heitmetete piirväärtused ning ja jäätmete põletamisel tekkiva räbu ja koldetuha orgaanilise süsiniku üldsisaldus (~~THS-alusel antud keskkonnaministri määrustega~~). Välisõhku ja vette suunatavates gaasides või heitvees sisalduvate ainete piirväärtused määratakse kindlaks keskkonnakaitselubadega (nt THS-i § 46, VeeS-i § 26¹¹ lg 3 p 1). Samuti on keskkonnakaitseloga võimalik määrata välisõhku paisatava müra, lõhna ja vibratsiooni tase (THS-i § 41 lg 2 p 8) ning, radioaktiivsete heitmetete piirkogused (KiS-i § 19 lg 1 p 8) jpm.

3. Keskkonna kvaliteedi piirväärtus on üldmõiste valdkondliku regulatsiooni spetsiifilisematele terminitele. Keskkonna kvaliteedi piirväärtused ~~dk~~ on näiteks müra piirtase (VÕKS-i § 125) ja ohtlike ainete sisalduse piirväärtus pinnases (VeeS-i § 26⁵ lg 10). Enne KeÜS-i vastuvõtmist kehtinud õiguses sarnast üldmõistet ei sisaldunud ~~sarnast üldmõistet~~. SäAS-i § 10 lõikes 1 on küll määratletud defineeritud keskkonnanormatiiv, kuid see termin on laiema sisuga, hõlmates lisaks keskkonnakvaliteedile ka heitmekogusele ja toodangu ühikule kehtestatud normid.

3.1. Erinevalt heite piirväärtustest (vt KeÜS-i § 7 lg 2 kommentaare) määratletakse keskkonna kvaliteedi piirväärtuse kaudu keskkonna omadusi. Piirväärtuste ületamisel ~~korral~~ tuleb võtta meetmeid, et tagada keskkonna kvaliteedi vastavus piirväärtustele. Ka heite piirväärtused tuleb määrata selliselt, et oleks tagatud keskkonnakvaliteedi piirväärtuste järgimine.

3.2. Piirväärtused on kehtestatud keskkonna keemilistele, füüsikalistele või bioloogilistele näitajatele. Kehtivas õiguses on kõige levinumad keemilistele näitajatele

kehtestatud normid. Näiteks on VÕKS-i alusel kehtestatud välisõhu kvaliteedi keemilised piirväärtused ligikaudu kümnele saasteainele ja VeeS-i alusel pinnavee kvaliteedi piirväärtused ligikaudu kolmekümnele saasteainele. Füüsikalistele näitajatele kehtestatud piirväärtus on näiteks VÕKS-is sätestatud müra piirtase ja bioloogilistele näitajale kehtestatud piirväärtuse näide on fütoplanktoni biomassi sisaldus, mis on ka üheks aluseks rannikuvee ökoloogilise seisundi määramisel. Valdav enamus kehtiva õiguse piirväärtustest on üle võetud EL-i õigusest.

3.3. Mitte kõik keskkonnanäitajate väärtused pole käsitatavad keskkonna kvaliteedi piirväärtustena. KeÜS-i § 7 lg 3 kohaselt on *keskkonna kvaliteedi piirväärtus* vaid selline väärtus, mida ei tohi inimese tervise ja keskkonna kaitsmise huvides ületada. Ületamise keelule viitab ka ~~liitsõna eesosa~~ ~~hi-te~~ ~~“piir-” kasutamine järelosa~~ ~~“väärtuse”~~ ees ning termini ~~kasutus rakendus~~-KeÜS-is. Vastavalt KeÜS-i § 3 lg 2 p-le 1 kaasneb keskkonna kvaliteedi piirväärtuse ületamisega eelduslikult oluline keskkonnahäiring, mida tuleb KeÜS-i § 10 järgi vältida. KeÜS-i § 23 lg 4 kohaselt eeldatakse keskkonna mittevastavust tervise- ja heaolu-vajadustele, kui keskkonna kvaliteedi piirväärtus on ületatud ~~keskkonna kvaliteedi piirväärtus~~. Samuti on sätestatud KeÜS-i § 52 lg 1 p-s 8 keeld — väljastada keskkonnalubakeskkonnaloe väljastamiseks, kui kavandatud tegevusega ületatakse keskkonna kvaliteedi piirväärtust, ning KeÜS-i § 54 kohaselt tuleb heitkogused loas määrata selliselt, et keskkonna kvaliteedi piirväärtuste järgimine ~~oleks~~ tagatud.

3.4. KeÜS-is ei sisaldu loetelu selliste keskkonnanäitajate väärtuste kohtast kehtivas õiguses, mida tuleks käsitada keskkonna kvaliteedi piirväärtustena, vaid — neidseda tuleb hinnata igal üksikjuhtumil eraldi. Paljudel juhtudel on seos selge, ja seda nii lähtuvalt terminite sarnasusest — nt *piirtase*, *piirväärtus* — kui ka määratluste definitsioonide sisulisest kattuvusest. Näiteks määratleb defineerib-VeeS-i § 26⁸ lg 1 *põhjavee kvaliteedi piirväärtuse* kui saasteaine kontsentratsiooni põhjavees, mida ei tohi tervise ja keskkonna kaitsmise huvides ületada. Juhinduda ei saa siiski vaid terminite sarnasusest. Näiteks sätestatakse VÕKS-is vääveldioksiidi kriitilise tasemena 20 µg/m³ (talvine keskmine). Kriitiline tase on välisõhu saasteainete sisaldus ~~välisõhus~~, mille ületamisel võib kaasneda otsene ebasoodne mõju keskkonnale, eelkõige taimestikule,

kuid mitte inimese tervisele. Kriitilist taset saab pidada keskkonna kvaliteedi piirväärtuseks KeÜS-i tähenduses, sest *keskkonna kvaliteedi piirväärtuse* mõiste hõlmab näitajad, mida ei tohi keskkonnakaitse huvides ületada.

3.5. Erilist tähelepanu tuleb pöörata keskkonnanäitaja siduvusele: kui näitaja ületamine pole selgelt keelatud, pole suure tõenäosusega tegu ka keskkonnakvaliteedi piirväärtusega. Näiteks ei saa keskkonna kvaliteedi piirväärtuseks pidada osoonisisalduse le seatavat kaugemat eesmärki, sest selle saavutamisele ei ole määratud kindlat tähtaega ning selle ületamisel tuleb meetmeid võtta vaid juhul, kui need pole liiga kulukad.

3.6. Keskkonnanäitaja siduvuse hindamisel tuleb tähelepanu pöörata asjaolule, et näitaja võib olla määratletud ~~defineeritud~~ ületamiste arvu kaudu. Näiteks on kehtivas õiguses sätestatud ühe tunni keskmine vääveldioksiidi piirmäär välisõhus $350 \mu\text{g}/\text{m}^3$, mida võib pideva seire korral ületada kuni 24 korral kalendriaastas. Näitaja mõlemad elemendid – piirmäär ja ületamiste arv – moodustavad terviku, ning juhul kui ületamiste arv on väiksem kui 24, ei peeta vääveldioksiidi taset liiga kõrgeks. Teisisõnu saab nimetatud antud –piirväärtus olla keskkonnakvaliteedi piirväärtuseks, hoolimata ületamise lubatavusest. KeÜS-i mõttes pole piirväärtusest kinni peetud vaid juhul, kui ületamiste arv on suurem kui 24.

3.7. Keskkonnanäitaja võib olla määratletud ka ületamise protsendi kaudu. Näiteks on vääveldioksiidi saastetaluvuse piirmäär 43% ühe tunni keskmisest. Seni kuni vääveldioksiidi taseme ületamine jääb nimetatud protsendi% piiresse, ei peeta sellevääveldioksiidi taset liiga kõrgeks. Teisisõnu pole KeÜS-i mõttes piirväärtusest kinni peetud vaid juhul, kui ületamiste protsent on lubatust suurem ~~lubatust~~.

3.8. Vähese siduvuse tõttu ei saa keskkonna kvaliteedi piirväärtuseks pidada sellist näitajat, mille saavutamise tähtaeg pole veel saabunud. ~~Näiteks~~ ei saa keskkonna kvaliteedi piirväärtuseks pidada VÕKS-i alusel sätestatud kalendriaasta keskmist eriti peente tahkete osakeste ($\text{PM}_{2,5}$) sisalduse piirväärtust välisõhus, sest see hakkab kehtima alles 2015. aastal.

4. *Saastamise* mõiste on tihedalt seotud *saastuse* mõistega. Nende terminite ~~määratlemise~~ ~~defineerimise~~ eesmärk on korrastada keskkonnaalaste õigusaktide mõistekasutust ~~keskkonnaalastes õigusaktides~~. Kehtivas õiguses kasutatakse neid termineid sageli, kuid ebajärjekindlalt ning tihti neid ~~—määratlemata~~ ~~defineerimata~~. Samuti ei eristata neid mõisteid kehtivas õiguses alati selgelt. Paralleelselt *saastamise* mõiste ~~ga~~ kasutatakse kehtivas õiguses *reostamise* mõistet, ja seda eriti vee-alases regulatsioonis.

4.1. *Saastamine* on heite väljutamine ehk heitmine. *Heide* on õhku, vette või pinnasesse otseselt või kaudselt väljutatav aine, organism, energia, kiirgus, vibratsioon, soojus, valgus, lõhn või müra (vt KeÜS-i § 7 lg 1 kommentaari). Saastamine on siiski vaid selline heite väljutamine, millega kaasneb keskkonnoaht või keskkonnarisk. *Keskkonnarisk* on vähendamist vajava keskkonnahäiringu tekkimise võimalikkus (vt KeÜS-i § 4 kommentaari). *Keskkonnoaht* on olulise keskkonnahäiringu tekkimise piisav tõenäosus (vt KeÜS-i § 5 kommentaari). Olulise keskkonnahäiringu tekkimist eeldatakse muu hulgas saastuse põhjustamisel (vt KeÜS-i § 3 lg 2 kommentaari). Kuivõrd *keskkonnahäiringu* mõiste on seotud inimtegevusega, ei saa saastamisena käsitada heite väljutamist looduslike ~~st~~ protsesside käigus.

4.2. KeÜS-is on *saastamine* ~~määratletud~~ ~~defineeritud~~ tegevusena ning *saastus* selle tagajärjena. Saastamine on saastuse tekkimise vältimatu eeltingimus, kuid igasuguse saastamisega ei kaasne tingimata saastus, st oluline ebasoodne muutus õhu, pinnase või vee kvaliteedis (vt KeÜS-i § 7 lg 5 kommentaari).

4.3. Kuivõrd saastamisega kaasneb keskkonnoaht- või keskkonnarisk, tuleb seda saastamist ~~põhimõtteliselt~~ kontrollida, Saastamist saab kontrollida näiteks läbi keskkonnalubade või seaduses määratletud üldiste nõuete abil. Muu hulgas on *saastamise* mõistega seotud ka ~~käitise~~ ~~—määratluse~~ ~~definiitsioon~~, mille kohaselt on käitis selline üksus või sellega seonduv tegevus, millega kaasneb saastamine. (vt KeÜS-i § 6 lg 1 kommentaari).

5. *Saastuse* mõiste on tihedalt seotud *saastamise* mõistega (vt KeÜS-i § 7 lg 4 kommentaari). Saastus on oluline ebasoodne muutus, mida tuleb printsipis vältida.

KeÜS ei sätesta, mida tuleks käsitada olulise ebasoodsa muutusena. KeÜS-i seletuskirja kohaselt täpsustatakse *saastuse* mõistet eriosas, sidudes selle teatud piirväärtuste ületamisega. ~~Käesolevate~~-KeÜS-i kommentaaride kirjutamise ajaks eriosa veel valminud pole.

5.1. KeÜS-is on *saastamine* ~~määratletud defineeritud~~-tegevusena ning *saastus* selle tegevuse tagajärjena. Kuivõrd saastamisena saab käsitada vaid inimtegevust, ei ole *saastamise* mõistega ~~—~~hõlmatud olulised ebasoodsad muutused, mis on tingitud looduslikest protsessidest.

5.2. Saastamisega ~~ga ei kaasne tagajärjeks pole~~ alati saastus. Esiteks võib saastamisega kaasnev muutus keskkonnas osutuda liiga väikeseks, et kvalifitseeruda oluliseks. Teiseks on *saastuse* mõiste piiratud vaid muutustega õhu, vee või pinnase kvaliteedis ~~ja see ei~~ hõlma olulisi ebasoodsaid muutusi elustikus. Näiteks tuleb saastamisena muu hulgas eelduslikult käsitada olukorda, kui heite väljutamisega kaasneb piisav tõenäosus, et tekib oluline ebasoodne mõju Natura 2000 võrgustiku alale. Selline ebasoodne mõju saab eksisteerida ka ilma olulise muutuseta õhu, vee või pinnase kvaliteedis. Samas tuleb silmas pidada, et “~~elutute~~” keskkonnamelementide kvaliteedi määratlemise aluseks võivad olla ~~elustiku~~ ebasoodsad ~~elustiku~~-muutused. Sellistel juhtudel võib elustiku mõjutamine tuua kaasa saastuse. Näiteks on ~~veeseaduse~~ ~~veeseaduses kindlaks alusel~~-määratletud maksimaalne lubatud saasteainete sisaldus vee-elustikus; ~~mis ja see~~ on ~~aluseks ka~~ vee kvaliteedi hindamise ~~le~~ alus.

5.3. *Saastuse* mõistega seondub otseselt komplekslubade regulatsioon. KeÜS-i § 40 kohaselt peavad kompleksloaga sätestatavad nõuded tagama vee, välisõhu ja pinnase kaitse ning käitises tekkinud jäätmete käitlemise viisil, mis hoiab ära saastuse kandumise ühest keskkonnamelemendist teise.

2. peatükk. Keskkonnakaitse põhimõtted ja põhikohustused

1. jagu. Keskkonnakaitse põhimõtted

§ 8. Keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse põhimõte

Keskkonnakaitse meetmed peavad tagama kõrgetasemelise kaitse, seejuures tuleb tagada keskkonna terviklik kaitse ja arvestada keskkonnamõju võimalikku ülekandumist ühelt keskkonnaelemendilt teisele.

1. Keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõte pärineb EL-i õigusest, kus nimetatud põhimõtte sätestamise tingis vajadus ühtlustada liikmesriikide keskkonnakaitse standardit. Rahvusvahelise õiguse kohaselt on igal riigil vabadus valida, millist kaitstuse taset ta oma kodanike ja keskkonna jaoks vajalikuks peab. Valitud kaitsetase võib seega riigiti seega-oluliselt erineda. Soovitav keskkonnakaitse tase varieerub märkimisväärselt ka EL-i riikide seas – keskkonnasäästlikumadsõbralikumad liikmesriigid on sageli kohanud ühise õiguse loomisel tihti kohanud-keskkonnakaitsessele vähem panustavate liikmesriikide vastuseisu. Selleks, et tagada keskkonnasäästlikumatesõbralikumate liikmesriikide soovitatav keskkonnakaitse tase EL-i tasandil, täiendati 1986. aastal aktiga „Ühtne Euroopa” EMÜ asutamislepingu artiklit 100 põhimõttega, et keskkonnakaitset käsitlevates ettepanekutes võtab komisjon aluseks kaitstuse kõrge taseme. Kõrgetasemelise keskkonnakaitse põhimõttele anti Amsterdami lepinguga (1997) anti-kõrgetasemelise keskkonnakaitse põhimõttele-veelgi olulisem kaal ning see lisati selle lisamisega-EÜ asutamislepingu art-sse 2 ühe EÜ põhiülesandena.

2. ELL-i art 3 lg 3 kohaselt taotleb liit Euroopa säästvat arengut, mis põhineb muu hulgas kõrgetasemelisel keskkonnakaitasel ja keskkonna kvaliteedi parandamisel. ELTL-i art 191 lg 2 sätestab: „Liidu keskkonnapoliitika, võttes arvesse liidu eri piirkondade olukorra mitmekesisust, seab eesmärgiks kaitstuse kõrge taseme. See rajaneb ettevaatusprintsiiibil ja põhimõtetel, mille järgi tuleb võtta ennetusmeetmeid ja keskkonnakahjustus heastada eeskätt kahjustuse kohas, saastaja peab aga maksma”.

Lojaalsuspõhimõttest (ELL art 4 lg 3) tulenevalt on liikmesriikidel kohustus aidata kaasa EL-i eesmärkide saavutamisele ning hoiduda meetmetest, mis võiksid nende eesmärkide saavutamist ohustada. EL-i keskkonnaõiguse rakendajana on Eesti riigil seega kohustus aidata aktiivselt kaasa keskkonna kaitstuse kõrge taseme saavutamisele, valides ning kohaldades selleks sobilikke meetmeid. Kõrgetasemelise keskkonnakaitse põhimõtte sätestamisega KeÜS-i on keskkonnakaitse kõrge taseme tagamise kohustuse siseriiklik siduvus saanud veelgi selgema aluse. Selle põhimõttega tuleb arvestada kogu Eesti keskkonnaõiguse loomisel ja rakendamisel.

3. KeÜS-i §-s 9 on sätestatud lõimimis põhimõte, mille kohaselt tuleb keskkonnakaitse kõrget taset tagavaid kaalutlusi arvesse võtta kõigi eluvaldkondade puhul, mitte üksnes keskkonnaõiguse arengu suuna ~~tesmisel~~ (vt pikemalt KeÜS-i § 9 kommentaari). Kui muude eluvaldkondade arengu suuna ~~tesmisel~~ tuleb nimetatud nõuet lihtsalt arvesse võtta, siis keskkonnakaitse meetmete puhul on nõude sõnastus resoluutsem – keskkonna kõrgetasemeline ja terviklik kaitse peab olema tagatud.

4. Keskkonna kõrgetasemelise kaitse nõue on ennekõike suunatud õigust rakendavatele haldusorganitele ja kohtutele. Haldusorganid ja kohtud peavad keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõttega arvestama õigusnormide rakendamise ja tõlgendamise. Tõlgendamisruumi olemasolu korral tuleb valida selline tõlgendus, mis tagab keskkonna kõrgetasemelise kaitse.

5. Kaalutusõiguse alusel vastu võetavate otsuste langetamine lisab keskkonna kõrgetasemelise ja tervikliku kaitse tagamise nõue keskkonnakaitse-alastele argumentidele kaalu. Näiteks kui kaalumisel on vastassuunalisi lahendusi eeldavad majanduslik huvi ja avalik huvi keskkonna kaitseks, võimaldab kõrgetasemelise kaitse põhimõttele viitamine haldusorganitel keskkonnakaitse argumenti kõrgemalt väärtustada ja keskkonnasõbralikumaid otsuseid langetada. Nimetatud põhimõte ei kirjuta enam üldjuhul küll haldusorganitele ette konkreetseid lahendusi, kuid nõuab erinevate huvide kaalumisel keskkonnaaspektidele erinevate huvide kaalumisel väärilise tähelepanu pööramist. Sama idee leiab kajastamist näiteks KeHJS-i § 24 lg-s 2, mille kohaselt saab haldusmenetluses, kus on läbi viidud keskkonnamõju hindamine, saab

~~hindamise selle~~ tulemused või hindamisaruandele lisatud keskkonnanõuded lõppotsuse tegemisel kõrvale jätta vaid piisavalt kaalukate põhjenduste esitamise korral (KeHJS-i § 24 lg 2).

6. Keskkonna kõrgetasemelise kaitse tagamise nõude otses~~edteks~~ adressaa~~didideks~~ ei ole keskkonda kasutavad isikud. Nõude mõju avaldub neile kaudselt seeläbi, et seda võetakse arvesse konkreetse~~idte~~ norme~~ide~~ sätesta~~desmisel~~ ja rakenda~~desmisel~~. Seega ei ole keskkonnaressursse kasutaval isikul endal ~~otse~~-KeÜS-i~~st~~ tulenevat otsest kohustust keskkon~~na~~ kõrge tasemel kaits~~amiseks~~, kuid selline kohustus võib tuleneda talle antud keskkonnakaitseloast. Samuti võib kõrgetasemelise ja tervikliku keskkonnakaitse tagamise nõue olla üheks põhjenduseks, mille alusel keeldub haldusorgan isiku~~le kasuks~~ haldusakti andm~~astisest keeldub~~.

7. Keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõte pole EL-i õiguses ega KeÜS-i §-s 8 kaugeltki ammendavalt määratletud. Seadustiku seletuskirja kohaselt on regulatsiooni üldisus ja abstraktsus tahtlik. Nimelt on- selle eesmärk giga-jätta ruumi tõlgendamiseks ning arusaamade arenemiseks. Küll aga leiab nii sättest endast, Euroopa Kohtu praktikast kui ka õiguskirjandusest tugipunkte, mis aitavad selgitada, millistele nõuetele kõrgetasemeline keskkonnakaitse peab vastama. Need keskkonna kaitstuse taset määratleda aitavad kriteeriumid ongi järgnevalt välja toodud.

8. ELTL-i art 191 lg-s 2 toodud määratluse kohaselt rajaneb kõrgetasemeline keskkonnakaitse ettevaatusprintsibil ja põhimõtetel, mille järgi tuleb võtta ennetusmeetmeid ja keskkonnakahjustus tuleb heastada eeskätt kahjustuse kohas, saastaja peab aga maksma. Samad põhimõtted on sätestatud KeÜS-is. Seega iseloomustab keskkonna kõrgetasemelist kaitset nimetatud põhimõtetest kinnipidamine ning keskkonnakaitse meetme~~id te~~ kohalda~~desmisel~~ tuleb neid alati silmas pidada. Samuti tuleb kõrgetasemelise keskkonnakaitse nõude sisustamisel arvesse võtta KeÜS-i esimeses paragrahvis loetletud eesmärged. Eraldi väärib siinkohal esiletoomist ettevaatuspõhimõte, mille rakendamist on Euroopa Kohus pidanud keskkonnakaitse kõrge taseme üheks peamiseks tunnusjooneks (~~e~~Esimese aAstme kKohtu 26.11.2002

otsus nr T-74/00, Artegoda GmbH jt vs. EÜ Komisjon, p 183) (ettevaatusprintsipi kohta vt lähemalt KeÜS-i § 11 kommentaari).

9. Kaitstuse kõrge taseme saavutamine eeldab arvestamist kõige värskemate teaduslike uuringute, teooriate ja teadmistega (vrld ELTL-i art 114 lg 3: „---/ keskkonnakaitset /--- / käsitlevates ettepanekutes võtab komisjon aluseks kaitstuse kõrge taseme, eriti võttes arvesse kõiki uusi teaduslikel faktidel põhinevaid suundumusi”). Kõrgetasemelise keskkonnakaitse seostamine kõrgekvaliteetsete teadussaavutustega on täheldatav näiteks Euroopa Kohtu otsuses, kus küsimuse all oli, mida mõista „asjakohase hindamise” all, mida loodusdirektiivi (92/43/EMÜ) art 6 lg 3 kohustab Natura 2000 võrgustiku raames kaitstavaid alasid mõjutavate tegevuste kavandamisel läbi viima. Kohus märkis „asjakohase hindamise” tähenduste selgitades, et sellise hindamise läbiviimisel tuleb lähtuda parimatest teadussaavutustest (Euroopa Kohtu 7.09.2002 otsus nr C-127/02, nn Waddenzee kaasus, p 54).

10. Keskkonnakaitse meetmete abil kaitstakse ka inimeste tervist ja heaolu. Kõrgetasemelise kaitse nõudele vastavad meetmed peavad seetõttu võimaldama isikute põhiõiguste tõhusalt kaitsmist. KeÜS-i § 23 lg 1 kohaselt on igal inimesel õigus oma tervise- ja heoluvajadustele vastavale keskkonnale. Põhiõigused, mida keskkonnaseisundi poolt kõige sagedamini mõjutatakse, on õigus tervise kaitsele, õigus pere- ja eraelu puutumatusele, ning samuti omandiõigus. Keskkonna kõrgetasemelise kaitse põhimõtte lisab huvide konflikti olukorras kaalu keskkonnaseisundi kaudu mõjutatud isiku huvidele.

11. Kaitstuse kõrge tase ei tähenda mitte kõrgeimat taset, mida on tehniliselt võimalik tagada (Euroopa Kohtu 14.07.1998. otsus nr C-284/95, Safety Hi-Tech Srl vs. S. & T. Srl., p 49; vrld ka tarbijakaitse kõrge taseme tagamise nõude kontekstis Euroopa Kohtu 13.05.1997 otsus nr C-233/94, Saksamaa vs. Euroopa Parlament ja EL-i Nõukogu, p 48). Seega on keskkonnakaitse meetmeid luues ja rakendades võimalik arvesse võtta ka majanduslikke, poliitilisi jm kaalutlusi. Huvide konfliktid tuleb lahendada proportsionaalsuse põhimõtte abil. Mida olulisem on konkreetsel juhul ohustatav õigushüve ja mida tõsisem seda ähvardav oht, seda

kaalukamad peavad olema põhjendused selliste meetmete kohaldamata jätmiseks, mis oleksid vajalikud keskkonna kaitseks kõrgeimal võimalikul tasemel.

12. Keskkonnakaitse meetmete taseme kindlaksmääramisel on Euroopa Kohus kasutanud ka võrdlust rahvusvahelistes lepingutes ettenähtud standardiga, järeldades meetme vastavust kõrgetasemelise kaitse nõudele asjaolust, et liidu meede läheb ~~kaugemale~~—rahvusvahelises lepingus nõutavast kaugemale (Euroopa Kohtu 14.07.1998. otsus nr C-284/95, Safety Hi-Tech Srl ~~v. S. & T. Srl.~~, p 48). Tuleb aga silmas pidada, et rahvusvahelisel tasandil saavutatud kompromisskokkulepe võib keskkonnakaitse seisukohalt kõrge taseme nõudest oluliselt allapoole jääda ning mitte iga meede, mis tagab rahvusvahelistest kokkulepetest kõrgemat kaitsetaset, ~~tagav meede~~ ei vasta automaatselt kõrge taseme standardile.

13. Tulenevalt ELL-i art 3 lg-st 3 on ühenduse poliitiliseks eesmärgiks keskkonna kvaliteedi parandamine. Keskkonna kvaliteedi parandamise eesmärki saab arvesse võtta ka kõrgetasemelise keskkonnakaitse nõuete sisustadesmisel.

14. Keskkonna kõrgetasemelise kaitse tagamiseks tuleb arvestada keskkonnamõju võimalikku ülekandumist ühelt looduslikult keskkonnaelemendilt, nagu õhk, vesi, pinnas, taimestik ja loomastik, teisele. Üksheks keskkonnamõju ülekandumise tüüpneideks on tööstusest, kaevandustest ja põllumajandusest pärit raskmetallide imbumine pinnasest põhjavette, kandumine põhjaveest veekogudesse, veekogudest omakorda vee-elustikku ning sealt lõpuks ka inimorganismi. Arvestades keskkonnamõju ülekandumise võimalikkust, tuleb keskkonna kaitseks meetmeid võttesmisel silmas pidada keskkonda kui tervikut. Selle põhimõtte realiseerimise üheks näiteks on keskkonnakompleksload, mille andmisel hinnatakse kavandatava tegevusega kaasnevate heidete mõju erinevatele—keskkonnaelementidele komplekselt. Kompleksloaga sätestatavad nõuded peavad saastuse ülekandumise ära hoidma (KeÜS-i § 40 lg 4).

15. Kõrgetasemelise kaitse põhimõtte üheks väljundiks on eriseadustes leiduv nõue kasutada keskkonda mõjutava tegevuse käigus läbiviimisel parimat võimalikku tehnikat. Parim võimalik tehnika on tehnilise arendustegevuse ning selles rakendatavate

töömeetodite kõige tõhusam ja kõige paremini välja arendatud tase (THS*-i* § 8 lg 1). „*Parim*” tähistab seejuures tõhusaimat tehnoloogiat keskkonna kui terviku kaitsmiseks kõrgel tasemel (THS § 8 lg 2 p 3). Parima võimaliku tehnika kasutamise nõude leiab nt JäätS*-i* § 29 lg-st 3, VÕKS*-i* § 49 lg-st 5 ja VeeS*-i* § 3¹ lg-st 1.

§ 9. Lõimimispõhimõte

Keskkonnakaitse kõrget taset tagavad kaalutlused peavad olema arvesse võetud kõikide eluvaldkondade arengu suunamisel, et tagada säästev areng.

1. Lõimimispõhimõtte (nimetatud ka integreerimispõhimõtteks) aluseks on arusaam, et keskkonnale ja seeläbi ka inimese tervisele ning heaolule võib märkimisväärset mõju avaldada mis tahes ükskõik, millisel elualal toimuv tegevus. Seetõttu ei saa keskkonnapoliitika olla isoleeritud poliitikavaldkond, mis koondab konkreetseid meetmeid õhu, vee, pinnase ja eluslooduse kaitseks. Eriti ilmne on näiteks energeetika, transpordi, põllumajanduse, maakasutuse planeerimise ja maapõue kasutamise mõju keskkonnale, kuid õigupoolest ei saa täielikult välja jätta ühtki eluvaldkonda. Seega tuleb keskkonnasõbralikumaks muuta kõigi eluvaldkondade arengut, kusjuures arengu suunamisel, õiguslikul reguleerimisel ning vastavate normide rakendamisel tuleb arvesse võtta tades keskkonnakaitse kõrget taset tagavaid kaalutlusi ~~arengu suunamisel, õiguslikul reguleerimisel ja ka vastavate normide rakendamisel~~. See ei tähenda, et keskkonnakaalutlustele antaks alati prioriteet. Kõrgetasemeline keskkonnakaitse on aga teiste, valdkondlike eesmärkidega samal tasemel ja püüelda tuleb kõigi nende saavutamise poole.

2. Lõimimispõhimõtte rakendamise eesmärk ~~iks~~ on tagada säästev areng (nimetatud ka jätkusuutlikuks või kestlikuks arenguks) ~~tagamine~~. Säästva arengu kontseptsiooni sisu ~~ks~~ on keskkonnakaitse ning majandusliku kasvu – esmapilgul ja ning lühiajalises perspektiivis sageli teineüks teisele vastanduvate eesmärkide ~~–~~ ühilendamine.

Eeldatavasti loob majanduslik kasv tingimused, milles on keskkonda ~~on~~-võimalik kõige edukamalt kaitsta. Keskkonna kaitsmine on aga omakorda vajalik selleks, et tagada jätkuvalt majanduslik ~~u~~ heaolu-~~tagamiseks~~. Püüdlemine ainuüksi majanduse kasvu poole tooks paratamatult kaasa olulised probleemid nii praktilises kui ka eetilises plaanis. Esmajärjekorras tekitab probleeme biosfääri piiratus:— taastumatute ressursside ammendumine, taastuvate ressursside taastootmise piiratus ning keskkonna piiratud võime inimtegevuse mõjutusi taluda. Teiseks tekkivad probleemid moraalses plaanis, kuna: üksnes konkreetsel ajahetkel suurimat majanduslikku kasvu ning inimeste heaolu tõusu silmas pidavate lahenduste eelistamine tooks kaasa ~~vastandumise~~-inimese ja muu eluslooduse, praeguste ja tulevaste põlvkondade ning kohalike ja globaalsete huvide vastandumise vahel.

3. Üks varasemaid ja ühtlasi ka t~~Tuntu~~imaid ning üks varasemaid-säästva arengu määratlusi pärineb ÜRO k~~K~~eskkonna ja A~~A~~arengu m~~M~~aailmakomisjoni 1987. a tegevusraportist „Meie ühine tulevik” (nn Brundtlandi raport), mille kohaselt tähendab säästev areng ~~tähendab~~-praeguste põlvkondade vajaduste rahuldamist ilma, et ohustataks tulevaste põlvkondade võimalusi nende vajaduste rahuldamiseks. Ka KeÜS-i § 1 p 1 nimetab säästva arengu edendamise eesmärgina praeguse inimpõlve ning tulevaste põlvede tervise- ja heaoluvajadustele vastava keskkonna kindlustamist. Brundtlandi raporti määratlusele järgneb tuntuelt 2002. aasta Johannesburgi deklaratsioonist pärinev viitamine kolmele üksteisest sõltuvale ning üksteist vastastikku tugevdavale sambale, milleks on- majanduslik areng, sotsiaalne areng ja keskkonnakaitse. Sotsiaalse arengu all peetakse seejuures silmas võrdsuse ja õigluse saavutamist praegu elava inimpõlve siseselt. Kolmel sambal põhinevale säästva arengu määratlusele heidetakse aga ette eesmärkide hajumist ning seeläbi kontseptsiooni õigusliku tähenduse nõrgenemist. Seetõttu peab ~~vad~~ osad teoreetiku ~~id~~ õigemaks käsitada kontseptsiooni ~~piiramist keskkonnaaspektile~~—sääst~~vate~~ut arengut kui kohustust kaitsta ning säilitada keskkonnaressursse pikaajalises perspektiivis, ja seda eriti majandusliku kasvu poole püüdlisel. Igal juhul valitseb üksmeel selle ~~s~~-~~osas~~, et majandusliku kasvu poliitika, mis jätab keskkonnakaalutlused kõrvale, ei vasta säästva arengu tingimustele.

4. Lõimispõhimõtte pärineb EL-i õigusest. Vajadus keskkonnaküsimuste lõimimiseks teiste Euroopa Ühenduse poliitikavaldkondadega ilmnas 1980ndate alguses, kui täheldati EÜ põllumajandus-, transpordi- ja regionaalpoliitika märkimisväärt mõju keskkonnaseisundile. Põhimõtte toodi EÜ asutamislepingusse 1986. aastal aktiga „Ühtne Euroopa”. EL-i toimimise lepingus on lõimispõhimõtte sätestatud art-s 11 KeÜS-i ga üsna sarnases sõnastuses: „(…) ühenduse poliitika ja tegevuse määratlemisse ja rakendamisse peab integreerima keskkonnakaitse nõuded, eelkõige pidades silmas säästva arengu edendamist”. Tähelepanu väärib sätte resolutoone sõnastus —, mille kohaselt peab — keskkonnakaitse nõuded peab integreerima. Võrdluseks saab tuua tarbija-kaitse ja tervisekaitse nõudeid, mida tuleb EL-i ülejäänud poliitika ja meetmete määratlemisel ningja rakendamisel pelgalt „arvesse võtta” (vt ELTL art-d 9 ja 12). ELL-i art 3 lg-s 3 toodud säästva arengu määratlus kõlab järgmiselt: „Liit taotleb Euroopa säästvat arengut, mis põhineb tasakaalustatud majanduskasvul, hindade stabiilsusel ja kõrge konkurentsivõimega turumajandusel, mille eesmärk on saavutada täielik tööhõive ja sotsiaalne progress, samuti kõrgetasemelisel keskkonnakaitse ja keskkonna kvaliteedi parandamisel”.

5. Kuna EL-i poliitika ja tegevuse elluviijad rakendajateks on liidu liikmesriigid, laieneb lõimispõhimõtte abil säästva arengu edendamise kohustus ELL-i art 4 lg 3 ja ELTL art 11 alusel ka neile. Lõimispõhimõtte KeÜS-is sätestamine toob kaasa selle selgesõnalise laienemise ka EL-i õigusest mõjutamata eluvaldkondadelesse.

6. Eesti looduskeskkonna ja loodusvarade säästva arengu strateegia alused on sätestatud SäAS-is, mille § 1 lg 2 kohaselt tugineb säästva arengu rahvuslik strateegia 1992. a Rio de Janeiro ÜRO keskkonna ja arengu maailmakonverentsil heaks kiidetud ülemaailmsetele säästva arengu põhimõtetele. Samal—Rio de Janeiro konverentsil kinnitati ka säästva arengu tegevuskava aastani 2030 („Agenda 21”). Tegemist ei ole õiguslikult siduvate dokumentidega, kuid mõlemal dokumendil on sellegipoolest märkimisväärne poliitiline ja praktiline tähendus säästva arengu idee teooriast praktikasse ületoomisel.

7. Lõimimispõhimõte, mis kohustab arvestama keskkonnakaitse kõrget taset tagavaid kaalutlusi kõikvõimalike eluvaldkondade arengut suunatesmisel, annab säästva arengu kontseptsioonile õigusliku kaalu ja praktilise väljundi. Rõhutamist väärib see, et kommenteeritava sätte tekst ei nõua mitte pelgalt keskkonnakaalutluste arvessevõtmist, vaid nimelt keskkonnakaitse kõrget taset tagavate kaalutlustega arvestamist. Kaitstuse kõrge taseme nõue lisab keskkonnakaalutlustele otsustusprotsessis märkimisväärselt kaalukust. Seejuures ei anna lõimimispõhimõte keskkonnakaalutlustele igakordselt eelisseisundit muude eesmärkide ees. Erinevate eesmärkide vahelised konfliktid tuleb lahendada kaalumise teelabil. Juhul kui~~Kui~~ aga üht eesmärki on võimalik adekvaatselt saavutada mitmel moel, kallutab lõimimispõhimõte valiku selle variandi suunas, mis vastab enim keskkonnakaitse eesmärkidele ja põhimõtetele. Erinevate eluvaldkondade arengut suunavaidte otsuseeidte langetadesmisel tuleb arvestada eesmärki vältida (või vähemasti igal võimalikul juhul vähendada) kavandatavate tegevuste või meetmete pikaajalist kahjulikku keskkonnamõju, sh mõju tulevastele põlvkondadele. Säästva arengu idee kohustab püüdlema majanduskasvu ja sotsiaalse arengu poole loovate ning uuenduslike meetmete~~õidte~~ abil. Selle asemel, et keskenduda lühiajaliselt kõige kasumlikumatele lahendustele, tuleb otsida variante, mis oleksid pikemas perspektiivis kasulikud~~võitvad~~ nii keskkonna kui ka majandusliku ja ning sotsiaalse arengu ja~~eks~~seisukohalt.

8. Lõimimispõhimõtte adressaadid~~ideks~~ on ennekõike seadusi rakendavad haldusorganid ja kohtud, kel tuleb õigusnorme kohaldades ja tõlgendades arvestada põhimõttega, et arvestada õigusnormide kohaldamisel ja tõlgendamisel õigust tuleb tõlgendada keskkonnakaitse eesmärkide valguses, ja seda ka väljaspool keskkonnavaldkonda. Haldusorganid saavad säästva arengu põhimõtet kasutada paindliku juhtnõörina otsuste langetamisel. Hea ks näideteks säästva arengu põhimõtte rakendamise kohta otsustusprotsessis on Riigikohtu ~~nn~~ „Jämejala pargi“” lahend, kus kohus analüüsis majanduslike, sotsiaalsete ja keskkonnakaalutluste arvestamise õiguspärasust planeeringu kehtestamisel (RKHKo, 14.10.2003, nr 3-3-1-54-03). Lõimimispõhimõtte rakendamise näiteks kohtulikus tõlgendamisprotsessis on Euroopa Kohtu arutluskäik seoses j~~äätmete~~ mõiste avamisega. Kohus leidis, et kõrgetasemelise

keskkonnakaitse eesmärgist ja ettevaatus- ning vältimisprintsiipest tulenevalt tuleb *jäätmete* mõistet sätestavat normi tõlgendada laiendavalt (Euroopa Kohtu 15.06.2000 otsus nr C-418/97, ARCO Chemie Nederland jt vs. Directeur van de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland, p-d 39–40). Ka on Euroopa Kohus loimimispõhimõtet kasutanud abivahendina selleks, et rakendada ettevaatusprintsiipt väljaspool keskkonnavaldkonda (~~E~~esimese aAstme kKohtu 26.11.2002 otsus nr T-74/00, Artegoda GmbH jt vs. EÜ Komisjon, p 183).

9. Keskkonnakaitse kõrget taset tagavate kaalutlustena, mida erinevate eluvaldkondade arengut suunates ~~suunamisel~~ arvestada tuleb, saab mõista nii KeÜS-i §-s 1 nimetatud seaduse eesmärgi kui ka seaduse teise peatüki esimeses jaos sätestatud keskkonnakaitse põhimõtteid. Esile tasub tõsta ettevaatuspõhimõtte laialdase rakendamise olulisust (ettevaatuspõhimõtte kohta vt -lähemalt KeÜS-i § 11 kommentaaris). Võttes arvesse, et suurim keskkonnakahju põhjustatakse eeskätt transpordi, põllumajanduse, energia, tööstuse jms valdkonnas, o Oleks vastuoluline rakendada ettevaatusmeetmeid üksnespetsiifiliselt keskkonnaõiguses, ~~kuid mitte mujal, arvestades seda, et suurim keskkonnakahju põhjustataksegi just transpordi, põllumajanduse, energia, tööstuse jms valdkondades, , mitte aga keskkonnaõiguse meetmetega.~~ Selline lähenemine e piiraks riigi tegevuse suuresti vaid keskkonnakahju heastamisele le suunatud ga tegelevate hüvitusmeetmete võtmisega ning takistaks ~~seega~~ ettevaatus- ja vältimisprintsiiptiga taotletavate eesmärkide saavutamist. Ka säästva arengu idee seondub otseselt ettevaatusprintsiiptiga. Kuna keegi ei tea täpselt, millised on tulevaste põlvkondade väärtushinnangud, huvid ja vajadused, ning samuti ei ole võimalik teaduslike vahenditega ~~ult~~ lõplikult ~~võimalik~~ kindlaks määrata keskkonna talumisvõimet, on oluline jätta tulevastele põlvkondadele võimalikult palju ~~de~~ erinevaid te valikuvõimalusi te avatuks jätmise.

10. Hea ~~ks~~ näi deteks loimimispõhimõtte rakendamise kohta on keskkonnamõju strateegilise hindamise menetlus, mille abil selgitatakse erinevates eluvaldkondades kavandatava tegevuse keskkonnamõju välja arengukavade ja planeeringute koostamise tasandil. Nii kaasatakse keskkonnateave otsuste langetamise piisavalt varasesse ~~se~~ staadiumisse, kus saab veel valida võimalikult paljude edasiste arenguvariantide vahel.

See võimaldab leida haldusorganitel ja arendajatel edasisite otsuseidte tehesgemisel keskkonnasäästlikumaid ja tõhusamaid lahendusi—leida. Kavandatavate tegevuste keskkonnamõju väljaselgitamine alles üksikotsuste langetamise staadiumis, kui valdkonna arengut suunavad kõrgema tasandi otsused on juba vastu võetud, ei pruugi säästva arengu tagamiseks piisav olla. See võimaldaks anda pahatihti hinnanguid üksnes pöördumatutele keskkonnamõjudele—hinnangu-andmist, mitte aga —neid vältida või leevendada~~nende vältimist või leevendamist~~.

§ 10. Vältimispõhimõte

Keskkonnaohtu tuleb vältida. Keskkonnaohtu või olulist keskkonnahäiringut tuleb taluda, kui tegevus on vajalik ülekaaluka huvi tõttu, puudub mõistlik alternatiiv ja keskkonnaohu või olulise keskkonnahäiringu vähendamiseks on võetud vajalikud meetmed.

1. Vältimispõhimõte rakendub keskkonnaohu puhul, ja seega olukorras, kus keskkonnahäiringu tekkimine on piisavalt tõenäoline ja see keskkonnahäiring on oluline. Mida olulisem on tekkida võiv keskkonnahäiring, seda väiksem võib olla selle ilmumise tõenäosus,~~et rakenduks vältimispõhimõte~~.

1.1. Etteruttavalt tuleb märkida, et erinevalt paljude riikide ja EL-i õigusest eristab Eesti keskkonnaseadustiku üldosa seadus vältimispõhimõtet (KeÜS-i § 10) ja ettevaatuspõhimõtet (KeÜS-i § 11) küllaltki selgelt. Kokkuvõtlikult saab öelda, et vältimispõhimõte rakendub keskkonnaohu puhul (KeÜS-i § 4), ettevaatuspõhimõte aga keskkonnariski (KeÜS-i § 5) puhul.

2. Seos tegevuse ja keskkonnale avaldatava mõju vahel peab vältimispõhimõtte rakendamiseks olema teaduslikult või empiirilisel tõestatav. Kui selline mõju on oluline ja tekitab piisavalt tõenäosusega~~iselt~~ olulise keskkonnahäiringu, tuleb seda ära hoida.

3. Piisavalt tõenäolise ja olulise ebasoodsa keskkonnale avaldatava mõju vältimise kohustus ei ole siiski absoluutne. Muu hulgas kehtib talumiskohustus juba realiseerunud ohu ehk teoks saanud olulise keskkonnahäiringu puhul. Vastavalt KeÜS-i §-le 10 tuleb Keskkonnoahtu või olulist keskkonnahäiringut taluda juhul;

siis, kui seda tingib:

- kui tegevus on vajalik ülekaaluka mingi muu ülekaalukas huvi tõttu;
- kui sellise huvi tagamiseks puudub mõistlik alternatiiv;
- ja kui keskkonnoahu või olulise keskkonnahäiringu seejuures on rakendatud ohu vähendamiseks on võetud vajalikud meetmeid.

~~Talumiskohustus kehtib ka juba realiseerunud ohu ehk teokssaanud olulise keskkonnahäiringu puhul. Niisiis sisaldab talumiskohustus kolme tingimust. Muu ülekaalukas huvi on eelkõige avalik huvi, kuid täielikult ei saa täielikult välistada ka erahuvide arvessevõtmist. Muu ülekaaluka huvi näiteks võib olla lennuvälja läheduses lindude (sealhulgas kaitsealuste) tõrjumine, mis on möödapääsmatu lennuohutuse tagamise seisukohalt huvides. Selle näite puhul liituvad avalik huvi (lennuohutus) ja erahuvi (isikute elu ja tervise kaitse). Talumiskohustuse teise tingimuse puhul lähtutakse Alternatiivide kaalumisel võetakse arvesse mõistlikkuse põhimõttest ega arvestata kõikide põhimõtteliselt võimalike alternatiividega. Asjakohaseks näitenaks võib siinkohal tuua sobib ka põlevkivienergia tootmine Eestis, millele on mõistlikud alternatiivid seni on tõepoolest puudunud mõistlikud alternatiivid. Tehnoloogia ja elektrituru arenguga koos aga selline alternatiivitu olukord aga ilmselt kaob selline alternatiivitu olukord ja lõpeb ka selle talumiskohustus. Nagu eelpool mainitud, on talumiskohustuse kolmandaks tingimuseks on ka meetmete võtmine ohu või olulise keskkonnariski vähendamiseks võimalikult suures ulatuses vähendamiseks. Esimese näite (lennuliiklus) puhul tähendab see tingimus seda, et lindude tõrjumiseks tuleb võtta kasutada selliseid meetmeid, mis ei too kaasa lindude tarbetut hukkamist. Teise näite puhul on aga lahenduseks sellise energiatootmise tehnoloogia rakendamine, mis vähendab võimalikult suures ulatuses vähendab olulist ebasoodsat mõju keskkonnale.~~

4. Mida olulisem on ohustatav õigushüve, seda madalam võib olla vältimispõhimõtte rakendamiseks piisava tõenäosuse künnis. EL-i Kohus on sellisteks õigushüvedeks pidanud ennekõike Natura väärtusi ja inimervist. Waddenzee kaasuses juhtis EL-i Kohus tähelepanu sellele, et Natura 2000 võrgustiku ala oluliselt mõjutada võivaid tegevusi ei tohi üldreeglina lubada, kui sellise mõju võimalikkus ei ole mõistlikult välistatud. Inimervise puhul võib tuua näiteks Briti loomaliha kaasused. Nimelt leidis Milles-kohus leidis-kaasustes C-157/96 ja C-180/96, et kui puuduvad lõplikud tõendid riski olemuse või selle ulatuse kohta inimeste tervisele, võivad pädevad organid võtta kaitsemeetmeid, ilma et nad peaksid ootama, kuni sellise ohu reaalsus ja tõsidus muutub silmanähtavaks. Kohus küll viitas ebakindlale riskile, kuid pidas Briti loomaliha ekspordi keeldu kui kaitsemeetet (vältimismeede) proportsionaalseks.

5. Konkreetset juhul rakendamisele kuuluvad vältimismeetmed on sageli sätestatud juba õigustloova akti tasandil, kuid õigustloovad aktid ei sätesta alati vältimispõhimõtte rakendusjuhtumite täielikku kataloogi. Konkreetsete õigusnormist lähtuvate keeldudena saab esile tuua järgmised juhtumid. Näiteks keelab VeeS-i § 24 lõige 1 reovee põhjavette ning reo- ja heitvee külmunud pinnasele juhtimise. JäätS-i § 60 lõike 1 alusel on keelatud ohtlike jäätmete segamine muud liiki ohtlike jäätmetega, tavajäätmetega või mis tahes aine või materjaliga. VÕKS-i § 88 lg 2 toob esile, et kui keskkonnakaitseluba nõuab saasteainete püüdmist või see on kavandatud ehitusprojekti, on töötamine püüdeseadmeteta või rikkis püüdeseadmetega keelatud. LKS-i § 29 lg 2 keelab loodusreservaadis igasuguse inimtegevuse, sealhulgas inimeste viibimise selle territooriumil. Kõikide nende keeldude eiramine võiks tõepoolest piisava tõenäosusega kaasa tuua olulise negatiivse keskkonnahäiringu tekkimise.

6. Vältimispõhimõtte kui keskkonnaõiguse üldpõhimõtte rakendamine peab toimuma lisaks üksikasjalike õiguslike keeldude järgimisele ka juhtumipõhiselt. Sellise olukorra näiteks on LKS-i § 33 lõige 5 punkt 3, mis käsitleb hoiuala teatise menetlust ja sätestab, et hoiualal kavandatava tegevuse võib keelata, kui see ohustab hoiuala kaitstavate liikide või elupaikade soodsa seisundi säilimist, mille tagamiseks hoiuala on moodustatud. Kaalutusõigusele allutatud vältimispõhimõtte rakendamise näiteks on ka VeeS-i § 9 lg 10 punktid 1 ja 2, mille alusel keeldutakse vee erikasutusloa andmisest

~~keeldutakse~~, kui ~~veevaru~~ ei ole piisav või ~~ohustab~~-vee erikasutus ohustab otseselt inimese tervist või keskkonda, ning ka siis, kui suubla või põhjaveekihi seisundit halvendatakse ulatuses, mis muudab need kasutamiskõlbmatuks.

7. Vältimispõhimõtte adressaadiks ei ole eraõiguslikud isikud. ~~K~~Kuid sellele ~~põhimõttele~~-omane lähenemine võib neile kanduda kaudselt, ennekõike ~~läbi~~ haldusorganite vältimispõhimõttel põhineva haldustegevuse kaudu. Sellise tegevuse näiteks võib olla keskkonnakaitseloa andmise menetlus, kus loa tingimuste määramisel on lähtutud eesmärgist vältida tegevusega kaasnevaid keskkonnoahte.

8. Vältimispõhimõttele omane lähenemine on kajastatud ka KeÜS-i igaiuekohustusi ja käitaja kohustusi sätestavates peatükkides, kus pannakse igaiue, eriti aga käitajale kohustus omandada teadmised käitise tegevusega seotud keskkonnoahtude kohta, neid ohte hinnata ja võtta asjaoludele vastavaid ohtude realiseerumise vältimist tagavaid mõistlikke meetmeid (vt KeÜS-i §-de 14–15 ~~ja~~ ning §-de 16–20 kommentaare).

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Helen Kirspuu (sündinud 11.11.1975)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Keskkonnaseadustiku üldosa seaduse kommentaaride keeleline toimetamine“, mille juhendaja on Katrin Kern,
 - 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
 - 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas 23.05.2014

Helen Kirspuu

Katrin Kern